91-02389/

Manitoba

Annual Report 1988 - 1989

The Advisory Board of Education and Training

Minister of
Education and Training

Room 168
Legislative Building
Winnipeg, Manitoba, CANADA
R3C 0V8

To His Honour
George Johnson
Lieutenant-Governor of Manitoba

May It Please Your Honour:

I have the privilege of presenting for the information of Your Honour the Annual Report of The Advisory Board for the fiscal year ending March 31, 1989.

Respectfully submitted,

Honourable Len Derkach
Minister of Education of Training

Manitoba

Education and Training

Robert Fletcher Building
1181 Portage Avenue
Winnipeg, Manitoba, CANADA
R3G 0T3

The Honourable Len Derkach
Minister of Education and Training
168 Legislative Building
Winnipeg, Manitoba
R3C 0V8

Sir:

I have the honour to submit, herewith, pursuant to Subsection 16(3) of The Education Administration Act, the Annual Report of The Advisory Board, for the fiscal year ending March 31, 1989.

Yours respectfully,

Huguette Rempel

Huguette Rempel
Chairperson

ANNUAL REPORT

MANDATE

The Advisory Board of Manitoba Education and Training is established under Sections 10 and 11 of The Education Administration Act. The Board assesses and studies matters related to education that are referred to it by the Minister. It has specific responsibilities for making regulations with respect to religious exercises and patriotic observances. The Board may assess curricula, textbooks and other instructional materials for use in public schools as well as engage in research and study of matters of educational policy, other than those of administrative detail, and report thereon to the Minister. The Board may make suggestions and recommendations for promoting education generally, as may be deemed useful and expedient. As set out in Section 16(3) of the Act, the Board shall report annually to the Minister and the report shall be laid before the Legislative Assembly if it is then in session, and if it is not, then within 15 days of the commencement of the next ensuing session thereof.

COMPOSITION

The Board is composed of:

a) the Deputy Minister of Education and Training or designate
b) the Director of Administration or designate
c) the Director, Program Development, or designate
d) the chairperson of the Professional Services Committee of The Manitoba Teachers' Society, and
e) not fewer than 21 persons or more than 26 persons appointed by the Lieutenant Governor in Council to represent the various educational constituencies and the private sector; these include citizen members, representatives of The Manitoba Association of School Trustees, The Manitoba Teachers' Society, The Manitoba Association of School Superintendents, the senate of the three Universities, and the Community Colleges.

MEETINGS

The Advisory Board held 8 meetings from April 8, 1988, to March 10, 1989.

AGENDA

I. Meetings with the Minister

1. With the Chairperson and Co-Chairperson -
To request that Minister refer items/issues to the Board for study and recommendation. The Minister asked for submission of a list of issues and rationale. Response from the Minister (letter of November 3) stated that he wanted the Board "to research and make recommendations on the following topics:
   a) A thorough review of The Public Schools Act with respect to Religious Exercises and Patriotic Observances
   b) Students-at-Risk Support Programs"

2. With the Board -
The Minister met with the Board to discuss the following topics: Religious Exercises and the Role of the Advisory Board.

   The Chairperson indicated that reports on both topics would be submitted at the end of the school year.

II. Religious Exercises and Patriotic Observances

Oct. 3, 1988 - The Religious Exercises Regulation was revised to state that no teacher is required to conduct or participate in religious exercises. At the same time, the regulation with respect to Patriotic Observances was reaffirmed.

Review of legislation and regulation with respect to religious exercises

At the request of the Minister, the Board undertook a thorough review of the existing legislation and regulation with respect to religious exercises. After much research, deliberation and discussion, the Board concluded that the government's defense of the existing legislation may not be successful. The Board also believes that any conceivable changes in legislation or regulation designed to maintain collective participation in any form of prayer (worship) may result in practices religiously offensive to some and banal to others.

Recommendations:

The Board puts before the Minister three alternatives with respect to Religious Exercises in public schools, in the following order of priority:

1) That the law state there be no religious exercises in public schools, in the light of existing provisions for religious instruction elsewhere in The Public Schools Act.

2) That if requested by parents, religious exercises be allowed in individual schools, subject to regulation of the Advisory Board.

3) That religious exercises be allowed at the option of the school board but subject to regulation of the Advisory Board as to the nature and form of these exercises.

Refer to Appendix I - Report on Religious Exercises and Patriotic Observances.

III. Student-at-Risk Support Programs

At the request of the Minister, the Board undertook a study of Student-at-Risk Support Programs. During its study, the Board identified characteristics of at-risk students, examined the scope of the problem and the programs and services available. Presentations were heard from several school divisions and several documents were consulted during the study. (See Appendix 2 - Report on Student-at-Risk Support Programs).

The Board recommends to the Minister of Education and Training that he:

THE PROGRAM

1. Establish programs which will provide at-risk students with:

   (a) the necessary resource services to respond to their academic needs and
   (b) the individual and group counselling for emotional support, for assistance in social and academic adjustment, and for career planning.

FUNDING

2. Provide long-term compensatory funding for at-risk students (K - 12) which should address:

   (a) staffing for coordinating the programs and support services for at-risk students;
   (b) development and purchase of special resource materials;
   (c) special organizational and facilities arrangement (e.g., off-campus learning sites, local drug treatment and education centres);
   (d) staff development (e.g., provincial conferences, local workshops on teaching practices);
   (e) pilot projects to identify alternative projects.

   This should be set up independently from inner-city funding because an increasing number of at-risk students live in suburbs, rural areas, and the north. It should also be set up independently from special needs services because at-risk students need to be differentiated from handicapped students.

NATIVE STUDENTS

3. Increase significantly the program supports for Native students in the areas of:

   (a) curriculum and resource materials - to assist teachers in adapting provincial programs to make them meaningful for Native students;

   (b) teacher inservice - to address cross cultural awareness, appropriate teaching methodologies and effectiveness in curriculum implementation.

IMMIGRANT STUDENTS

4. Establish on-going language/literacy development supports to assist linguistically disadvantaged students in coping with the school program.

TEACHER AWARENESS

5. Increase teacher awareness of potential dropouts so that the necessary help, encouragement, and support can be offered.

INTEGRATED APPROACH

6. Establish a process for on-going discussion and cooperation between school authorities, appropriate government departments, community service agencies, and the workplace to improve linkages, to identify issues which affect at-risk students, and to determine courses of action to deal with the issues.

IV. Operating Procedures

The Board developed procedural guidelines with respect to:

a) meetings of the Board
b) presentations to the Board
c) recommendations to the Minister

V. Review of Curriculum Materials

The annual Curriculum Development and Implementation Branch Materials Selection Report was presented to the Board by Alan Janzen, for Grace Parasuik.

The following motion was made at the May 9, 1988, meeting of the Board:

The Board approves the process currently in use by the Curriculum Development and Implementation Branch with respect to the selection of learning materials, and delegates the responsibility for the selection of learning materials to the Curriculum Development and Implementation Branch. The Board will receive the list of approved materials as information.

VI. ROLE OF THE ADVISORY BOARD

In light of the fact that the Department is reviewing the mandate of Boards and Commissions, as part of the overall legislation review, the Board struck a sub-committee to examine the role of the Board, and to recommend thereon.

The report, which was endorsed by the Board, consists of the following:

A. Brief History of the Advisory Board
B. Current Status of the Advisory Board
C. Conclusions
D. Recommendations
E. Sources

The recommendations of the Board are as follows:

1. We recommend that the Advisory Board be dissolved and that The Education Administration Act and The Public Schools Act be amended to remove all reference to the Advisory Board.

2. Should the existing legislation with respect to Religious Exercises and Patriotic Observances be upheld, we further recommend that a Religious Exercises and Patriotic Observances Committee be established with a membership appropriate to the purpose of making regulations with respect to religious exercises and patriotic observances in public schools.

The above recommendations were endorsed unanimously by the Board.

Refer to Appendix 3 - Report on the Role of the Advisory Board.

VII. HOME SCHOOLING

The Board heard a presentation by Ed Woods, Home Schooling Coordinator for the Department, on May 9, 1988.

The Board requested a copy of the report of the Home Schooling Committee in December, 1988, which was later made available to it. A copy of the proposed legislation was also provided.

The Board passed the following motion:

"That the Board endorse the Home Schooling Committee's Report and that it recommend to the Minister that any changes to the legislation reflect the consensus described in the report"

The Board felt that the legislation is at odds with the report and that because the report was the result of much study and consultation with educational interest groups, it should support the report.

VIII. AIDS EDUCATION

The Board heard three presentations on AIDS Education at its meeting on April 8, 1988.

David Church - Director of Communications, Manitoba Education
Joyce MacMartin - Consultant, Manitoba Education
Dennis Lucas - Consultant, Manitoba Education

Grace Parasuik also provided an update on AIDS Education in Manitoba at the Board Meeting of November 14, 1988.

IX. CANADIAN HUMAN RIGHTS FOUNDATION INSTRUCTIONAL MATERIAL

At the Minister's request, the Board looked at material from the Canadian Human Rights Foundation to make comments and recommendations to the Minister.

John Lohrenz, Social Studies Consultant in the Curriculum Development and Implementation Branch, presented the material. He has been involved in the piloting process.

The Board made the following motions regarding the material:

1) "That the Board support the objectives of the Canadian Human Rights Foundation, as follows:
   - to education public opinion on the importance of promoting greater respect for human rights and fundamental freedoms;
   - to sponsor public education programs that further the appreciation and observance of human rights;
   - to sensitize and equip a new generation of Canadians and to recognize and protect human rights in Canada and abroad."

2) "That specific instructional materials from The Foundation be channelled through the materials review process."

Respectfully submitted:

Huguette Rempel
Chairperson

Laura Mikuska
Secretary

MEMBERS OF THE BOARD 1988 - 1989

The members of the Board were as follows:

Department of Education
Tim Sale
Alex Krawec
Grace Parasuik
Leo McGinn - field representative
Luci Grechen - rep. for Community Colleges

Manitoba Association of School Superintendents
Howard Holtman

Manitoba Association of School Trustees
Verne Kulyk
Mary Andree - Vice-chairperson of the Board
Mary Hudyma
Claudette Savard (resigned in March, 1989)

Manitoba Teachers' Society
Huguette Rempel
Murray Smith
Roger Dubois (replaced Paul Fort)
Sandy Millen (replaced Betty Husby)

Senate, University of Manitoba
Joan Irvine

Senate, University of Winnipeg
Annabelle Mays

Senate, University of Brandon
Peter Letkeman

Citizen Members
Bill Van Rooy
Gurpal Atwal
Art Dinelle
Susie Christianson (resigned March 16/89)

Secretary
Lynne Toupin-DuGuay (until June, 1988)
Victor Tétrault (until March, 1989)
Laura Mikuska (until November, 1989)

RE: RELIGIOUS EXERCISES AND PATRIOTIC OBSERVANCES

MANDATE

In November, 1988, the Honourable Len Derkach, Minister of Education and Training, formally requested that the Advisory Board undertake a thorough review of The Public Schools Act with respect to Religious Exercises and Patriotic Observances, and make recommendations thereon.

PROCEDURE

In the light of the impending court challenge to Religious Exercises in Manitoba schools, the Board took the following measures in seeking to better understand the implications of the Charter of Rights and Freedoms and of The Human Rights Code with respect to Religious Exercises in Schools:

A. Invited presentations from and held discussions with

1. Crown counsels Brian Squair, Aaron Berg and Shawn Greenberg

2. the Manitoba Association for Rights and Liberties (J. Stinson and D. Matas)

3. the Human Rights Commission (M. Robinson, D. Germscheid)

B. Examined the following documents:

1. Brown, J. (1989). Summary of Britain's Education Reform Act, 1988. Planning and Research Branch, Manitoba Education.

2. Government of Manitoba: Public Schools Act, Education Administration Act and Regulation 554/88.

3. Greenberg, Shawn (1988). Memorandum to Val Perry, Crown Counsel, re: Religious Exercises at Schools.

4. Ontario Court of Appeal (1988). Zylberberg v. Sudbury Board of Education.

5. Roberts, I., et al. (1988-1989). Letters to Hon. Gary Filmon, Premier, and Hon. Leonard Derkach, Minister of Education, re: Religious Exercises/Prayers in Schools.

6. Stamp, Robert M. (1986). Religious Exercises in Elementary Schools. Research project funded by Ministry of Education, Ontario.

7. Supreme Court of British Columbia (1989). Russow & Lambert v. Attorney General of British Columbia.

8. Toews, V. (1989). School Prayer: Statement of Defence. Memorandum to Hon. L. Derkach, Minister of Education, Manitoba.

RECOMMENDATIONS

A. PATRIOTIC OBSERVANCES

The Advisory Board recommends no changes to existing legislation and regulation. There appears to be no legal problem and a defence could easily be mounted should it come before the courts.

B. RELIGIOUS EXERCISES

In consequence of considerable study and research, and as a result of extensive discussion and deliberation, the Advisory Board is of the considered opinion that the government's defence of existing legislation and regulation may not prove successful in the courts. Further, the Board believes that any conceivable changes in legislation or regulation designed to maintain collective participation in any form of prayer (worship) may result in practices religiously offensive to some and banal to others.

Therefore, the Board has determined to put before the Minister three alternatives with respect to Religious Exercises in schools, in the following order of priority:

1. That the law state there be no religious exercises in schools, in the light of existing provisions for religious instruction elsewhere in The Public Schools Act.

2. That if requested by parents, religious exercises be allowed in individual schools, subject to regulation of the Advisory Board.

3. That religious exercises be allowed at the option of the school board, but subject to regulation by the Advisory Board as to the nature and form of these exercises.

ALTERNATIVE I: NO RELIGIOUS EXERCISES

A. It is recommended that:

The Minister of Education and Training accept a possible ruling against the Crown in a positive manner as an affirmation of individual rights and multiculturalism. The Board does not advise the appeal to a higher court of a negative ruling. In light of rulings in Ontario and British Columbia, such an appeal could appear as an attempt to avoid responsibility and may weaken the Minister's authority and reduce his credibility.

B. It is recommended that:

The Minister draw to the attention of the school boards and the public in general that Sections 80 and 81 of The Public Schools Act permit religious instruction in schools during school hours. This underlining of existing legislation will assure the public that consideration of religion has not been removed from the public schools; rather, the subject is a matter for local option.

The Board suggests that Section 82 be revised to read:

> The participation in any form of religious instruction by a pupil, teacher, or other school employee is voluntary.

The Board believes that such a change is necessary to be in compliance with the Charter.

The Board also suggests that Section 83 be deleted, and that the responsibility to write regulations for Sections 80 through 82 be delegated to the Advisory Board. The Board believes that in this area of extreme sensitivity a legislated buffer should exist between the Minister's administrative and political responsibilities.

In keeping with the above, the Board suggests that Section 84(1) be revised to read:

> Public schools shall be non-sectarian, and no religious exercise or instruction shall be allowed therein except as provided in Sections 80 through 82.

In addition, the Board suggests that Section 84(2) be revised to read:

> Any religious instruction conducted in the public schools in accordance with Sections 80 through 82 shall be subject to regulation by the Advisory Board established under the Education Administration Act.

The Board believes that this change is needed to ensure that any regulation of religious instruction taking place within the public schools be responsible to a representative and authoritative body established by legislation.

ALTERNATIVE II: RELIGIOUS EXERCISES - PARENTAL OPT-IN

PROPOSED LEGISLATION

Schools to be non-sectarian

84(1) Public schools shall be non-sectarian and no religious exercises shall be allowed therein except as provided in this section.

Conduct of religious exercises

84(2) Any religious exercises conducted in schools shall be conducted according to the regulations of the Advisory Board established under The Education Administration Act.

Sub-sections 84(3) to 84(8) are repealed.

Proposed Regulation

1. In this regulation, "board" means the school board and "school" means a public schoool.

2. Upon the written request of parents or students of majority age, the board will, for those students, make provision for religious exercises in any specific school.

3. Religious exercises shall consist of the reading of a selection from the book of readings approved by the Advisory Board, and shall be drawn in turn from a broad range of religious and non-religious sources.

4. Readings from any one religion may not be used exclusively or given a position of primacy.

5. Conduct of religious exercises may involve the assistance of one or more pupils, but such assistance shall be on a completely voluntary basis.

6. No teacher shall be required to conduct or participate in religious exercises.

7. The school time devoted to religious exercises shall not exceed ten minutes in any one day.

8. All modifications, amplifications and changes in these regulations must be approved by the Advisory Board.

Manitoba Regulation 554/88 is repealed.

MOREOVER, the Board proposes that the Religious Exercises Booklet (1964) presently in use be replaced by a book or prayers/readings drawn from various religious and non-religious sources, and prepared by an interdenominational committee appointed for this purpose by the Board.

Further, the Board recommends that the FOREWORD to this book of readings be as follows:

FOREWORD

The broad goals of public education stress the need to make education more responsive to the cultural diversity that characterizes our society and to prepare all students to live in a multicultural milieu. Integral to the school program in its entirety, therefore, are objectives that seek to recognize and understand the many forms that culture takes, to assist students to develop and retain a personal identity through an awareness of their own culture and those of others.

These readings are intended to lead the students' thoughts away from the distractions of the immediate present and allow them to focus on those human values that are enduring in many cultures, in order to develop positive attitudes towards themselves as individuals and towards other peoples.

Another purpose of these exercises is to develop an awareness of the diversity of values and beliefs extant in our multicultural society, and to create an atmosphere of tolerance which will permeate the whole of the school's activities.

To these ends, this series of selections drawn from a broad range of religious and non-religious sources has been prepared and approved by the Advisory Board established under The Education Administration Act.

The readings are very brief and simple; they nevertheless call for order and plan. Their selection should not be left to the moment of presentation. The range of choice of readings should be wide enough to give due recognition to the fact that the school is the meeting place of young people of varied beliefs.

The utmost quiet should be secured at the beginning of the exercises, and dignity and reverence should mark the proceedings throughout. The readings should be read slowly and clearly.

The language used in these exercises may be the language of instruction used in the classrooms of the school.

ALTERNATIVE III: RELIGIOUS EXERCISES BY LOCAL OPTION

At present, a school board has the power to opt out of religious exercises for any or all of its schools. This power has been very little used. The Advisory Board has in the past recommended that this clause be reversed, so that a board would choose to <u>have</u> religious exercises. If religious exercises in some form are to continue, this opt-in provision remains reasonable.

The nature and form of religious exercises, however, should be determined by regulation of the Advisory Board, in order to ensure that these practices do not contravene the Charter of Rights and Freedoms provisions with regard to freedom of religion nor The Human Rights Code with respect to discriminatory practices.

Legal counsel generally agrees that the legislation and regulation should

1. ensure that prayers and readings are chosen from a variety of religious and non-religious sources, and

2. provide for sufficient control over the actual practice in the classroom to remove the option of narrowing the perspective of the prayers and readings.

In the opinion of the Board, the authority to determine the nature and form of religious exercises in schools should not rest with a school board, for the following reasons:

1. If it is a difficult question for the Legislature, it would not be any simpler at the local level.

2. If student and teacher rights are a matter of Federal Law, they should not be open to restriction by a school board. Doing so would lead to legal cases against the board.

3. In divisions with a largely homogeneous population, it will be argued that the "few others" should accommodate themselves. But the nature of individual rights is precisely that they exist for each person even if the only one in the community. Witness the case in McGregor Collegiate.

4. Should the issue become important locally, it may give rise to single-issue candidates, which is usually unfortunate.

5. If the issue becomes important locally, it may create awkward situations for students, parents and teachers as well as board members. Students may feel pawns in the debate, parents may be subject to community pressures and teachers may feel pushed to declare their views. As was evident in McGregor, much damage can result.

6. If the issue is resolved one way by this year's board, it can be reversed by next year's. It would be most unsatisfactory to have the pattern switch back and forth, to have what is proper one year be unacceptable the next.

ALTERNATIVE III: PROPOSED LEGISLATION

Schools to be non-sectarian

84(1) Public schools shall be non-sectarian and no religious exercises shall be allowed therein except as provided in this section.

Conduct of religious exercises

84(2) Any religious exercises conducted in schools shall be conducted according to the regulations of the advisory board established under The Education Administration Act.

Sub-sections 84(3) to 84(8) are repealed.

PROPOSED REGULATION

1. In this regulation, "school" means a public school.

2. A school board may, by bylaw, direct that religious exercises shall be held in any one or more schools during the then current school year and thereafter in that school year they shall be held in that school or those schools.

3. A bylaw passed under subsection 2 above is effective only until the 30th day of June next following the day on which it is passed.

4. Religious exercises shall consist of the reading of a selection from the book of readings approved by the Advisory Board, and shall be drawn in turn from a broad range of religious and non-religious sources.

5. Readings from any one religion may not be used exclusively or given a position of primacy.

6. Conduct of religious exercises may involve the assistance of one or more pupils, but such assistance shall be on a completely voluntary basis.

7. Where the parent or guardian of a pupil under the age of majority notifies the teacher that the parent does not wish the pupil to attend religious exercises, the pupil shall not attend and if a pupil over the age of majority does not wish to attend he/she shall be free not to attend.

8. No teacher shall be required to conduct or participate in religious exercises.

9. The school time devoted to religious exercises shall not exceed ten minutes in any one day.

10. All modifications, amplifications and changes in these regulations must be approved by the advisory board.

Manitoba Regulation 554/88 is repealed.

June 1989

REPORT RE: STUDENT-AT-RISK SUPPORT PROGRAMS

Every child can learn. That so many students fail to realize their potential reflects not the incapacity of the students but the incapacity of schools to meet the needs of every child.

Significant change in education is both necessary and possible for students at risk of school failure, and rescuing them before they slip beyond the reach of our help is perhaps the greatest challenge facing schools today.

These students have not previously been identified as having special needs, but are at high risk in the school system. They are students who have the ability to succeed but are virtually "falling through the cracks". Historically, the needs of this group have not been identified.

We know that students at risk are not exclusive to any one location in Manitoba: they can be found in areas across the province. (Challenges and Changes, 1987) We know, too, that we can do much better with students at risk, that we can begin to consider success in school as their birthright.

WHO ARE "AT RISK"?

In this report, students described as "at risk" are students who, although they are intellectually capable, are at risk of not achieving success in school. Among the factors that may cause students to be "at risk" are low achievement, family problems, lack of hope, behaviour problems, poor attendance, low socio-economic status, linguistic disadvantage and cultural alienation. Various additional factors may exacerbate these problems.

A review of the research reveals that the factors listed above are correlational in nature and are all strong predictors of school dropout behaviour (Madak, 1987). It is therefore patently clear that "at risk" students are potential school dropouts. Moreover, the consequences of dropping out of school are more serious than they have been in the past because there are so few occupational opportunities available.

At-risk students may be found anywhere in the school system, from kindergarten to grade twelve, and may be from the most affluent households as well as from the neediest.

The general characteristics of these students include:

- average to above-average ability
- poor motivation
- low self-esteem
- poor performance
- poor attendance
- poor organizational and decision-making skills

SCOPE OF THE PROBLEM

Due to variations that exist in the methods of collecting drop-out data, accurate statistics on the exact size of the problem are difficult to obtain.

In the U.S., estimates vary from a low of 10% to a high of 40% (Rumberger, 1987). The estimated rate in Canada is approximately 25% (Calamai, 1987), although the figure has been reported to vary greatly from province to province (Arnoti, 1987). A study in Ontario (Radwanski, 1987) places the dropout rate there at 33%. In Saskatchewan, a study conducted in 1985 by the Saskatchewan Human Rights Commission found that the dropout rate in 1980-81 for non-Native students was 15%, and for Native students, 43.2% (Lee, 1986). In Manitoba, it is estimated that the figures are very similar to those in Saskatchewan (Madak, 1987).

The number of students at risk of dropping out are significantly higher in the Inner City of Winnipeg than elsewhere in the province; however, these students are found in all areas in numbers sufficient to warrant our serious attention.

Educators generally agree that:

1. a student who is "at risk" is typically so because of a complex interaction of variables which has taken place over an extended period of time, and

2. the first step in providing programs which effectively address the problem must be to identify the extent of the problem at the local level, for each school division is unique, with its own cultural, socio-economic, family and community profile.

PROGRAMS/SERVICES

Programs and services for these students should be intended to make a difference primarily, but not exclusively, in the area on which the school system has the greatest impact: namely, student performance at school. These programs and services should be set up independently from special needs services because at-risk students should be differentiated from handicapped students, for whom some provision has already been made.

The intent is to improve their academic performance by making concerted efforts to ensure for them successful school experiences. To this end, programs should focus on the development of a trusting relationship between the student and a teacher/mentor, and a collaborative relationship between the school and the home.

Students should participate in success-oriented activities that build on their strengths and develop personal and social attributes such as:

- a trusting relationship with a caring adult in the school (teacher-mentor, counsellor)
- a more positive self image
- a more positive attitude toward authority figures and school itself
- appropriate behaviours with peers and adults.

Because students learn from their successes, it is important that they be assisted in working toward such successes by:

- establishing realistic goals
- learning to make decisions
- improving work and study habits
- learning to complete tasks and assignments.

These students - whether in elementary, junior or senior high school - should usually be integrated within the regular classroom.

There is not one single program or policy that will meet the needs of all at-risk students (Mann, 1986). There are, however, three common elements which have been suggested for effective programming (Madak, 1987).

1. School divisions must first develop a consistent definition of what is an at-risk student. That is, they must be able to identify the population to be targeted.

2. Educators must not wait until junior or senior high school to implement programs for at-risk students. Based on the risk factors involved, it would appear that the elementary school is the best place to start prevention programming.

3. Not only must school systems establish clear action plans for dealing with this problem, these plans should allow for a great deal of flexibility in order to address individual needs of a variety of at-risk students.

RECOMMENDATIONS RE: STUDENTS AT RISK

It is recommended that the Minister of Education and Training:

THE PROGRAM

1. Establish programs which will provide at-risk students with:

   (a) the necessary resource services to respond to their academic needs and
   (b) the individual and group counselling for emotional support, for assistance in social and academic adjustment, and for career planning.

FUNDING

2. Provide long-term compensatory funding for at-risk students (K - 12) which should address:

   (a) staffing for coordinating the programs and support services for at-risk students;
   (b) development and purchase of special resource materials;
   (c) special organizational and facilities arrangement (e.g., off-campus learning sites, local drug treatment and education centres);
   (d) staff development (e.g., provincial conferences, local workshops on teaching practices);
   (e) pilot projects to identify alternative projects.

   This should be set up independently from inner-city funding because an increasing number of at-risk students live in suburbs, rural areas, and the north. It should also be set up independently from special needs services because at-risk students need to be differentiated from handicapped students.

NATIVE STUDENTS

3. Increase significantly the program supports for Native students in the areas of:
   (a) curriculum and resource materials - to assist teachers in adapting provincial programs to make them meaningful for Native students;
   (b) teacher inservice - to address cross cultural awareness, appropriate teaching methodologies and effectiveness in curriculum implementation.

IMMIGRANT STUDENTS

4. Establish on-going language/literacy development supports to assist linguistically disadvantaged students in coping with the school program.

TEACHER AWARENESS 5. Increase teacher awareness of potential dropouts so that the necessary help, encouragement, and support can be offered.

INTEGRATED APPROACH 6. Establish a process for on-going discussion and cooperation between school authorities, appropriate government departments, community service agencies, and the workplace to improve linkages, to identify issues which affect at-risk students, and to determine courses of action to deal with the issues.

June 1989

(REPORT ON STUDENTS-AT-RISK)

PRESENTERS

Pauline Clark, Superintendent of Inner City Education, Winnipeg School Division No. 1.

Diane Cooley, Acting Director, Native Education Branch, Manitoba Education.

Dr. Robert Cross and Dr. Otto Toews, Superintendent's Department, River East School Division No. 9.

Juvenal Furtado, E.S.L. Department Head, St. John's High School, Winnipeg School Division No. 1.

BIBLIOGRAPHY

Arnoti, B. (1987). Low educational attainment in Canada, 1975-1985. Canadian Social Trends, spring, 28-32.

Assiniboine-South School Division No. 3 (1989). Report of the needs assessment committee.

Calamai, P. (1987). Reading tests rank Canadians behind Americans. Winnipeg Free Press, September 15, 40.

Clark, Pauline (1989). Students-at-risk: Summary of presentation to the Minister's Advisory Board. Winnipeg School Division No. 1.

Cuban, Larry (1989). At-risk-students: What teachers can do. Educational Leadership, February 1989, 29-32.

Lee, J.D. (1986). Education of Native adolescents in inner-city schools. Canadian Journal of Native Education, 13(2).

Madak, Paul (1987). School dropouts: A review of the literature. Research project funded by Inner City Educational Initiatives, Winnipeg.

Manitoba Education (1988). Challenges and changes: Report of Manitoba's high school review panel. Winnipeg.

Manitoba Education (1988). Draft guidelines for guidance services in Manitoba schools. Guidance Task Force Report to the Minister of Education.

Mann, D. (1986). Dropouts prevention - getting serious about programs that work. NASSP Bulletin, 70, 66-73.

Radwanski, George (1987). Ontario study of the relevance of education, and the issue of dropouts. Ministry of Education, Ontario.

River East School Division No. 9 (1988). Students-at-Risk Programs Handbook.

Rumberger, R.W. (1987). High school dropouts: A review of the issues and evidence. Review of Educational Research, 57(2), 101-121.

Slavin, Robert and Madden, Nancy (1989). What works for students-at-risk: A research synthesis. Educational Leadership, February 1989, 4-13.

Winnipeg School Division No. 1 (1988). Working together: Inner city conference report.

THE ROLE OF THE ADVISORY BOARD

A sub-committee of the Advisory Board was established to examine the role of the Board. This report, which is endorsed by the Board, consists of the following:

A. Brief history of the Advisory Board
B. Current Status of the Advisory Board
C. Conclusions
D. Recommendations
E. Sources

A. BRIEF HISTORY OF THE ADVISORY BOARD

In May, 1990, the Advisory Board will be one hundred years old.

This brief history of the Board is intended to document the changes in the role and functions of the Advisory Board over the hundred years and to provide insights into the gradual erosion of its status within the educational community.

I. EARLY DAYS OF THE BOARD: 1890-1908

"The Education Act of 1890 provided for the establishment of a dual education administration. Two separate and distinct bodies were organized to control the centralized aspects of educational administration. They were the Department of Education and the Advisory Board." (Wilson, 1978)

The Department of Education was the administrative body and controlled the funds for educational purposes. The Department of Education was a committee of the Executive Council in charge of a small staff of clerks and stenographers. (Wall, 1939)

The Advisory Board has control of the academic side of education. "Legislative control over the educational and therefore more highly specialized aspects of the school system was to be given to a non-political body of representative educational experts . ." (Wall, 1939) Among the duties were examining and authorizing texts, determining the qualifications of teachers and inspectors, cancellation of certificates, setting standards for admission to high schools, appointing examiners to prepare the examination papers, making regulations for classification, organization and government of Normal, High, and Public Schools, making regulations for dimensions of equipment of school plants, settling disputes and complaints not provided for by the law and making suggestions on matters submitted to it by the Department of Education. (Wall, 1939)

The first Board had seven members: four were appointed by the Department of Education, two were selected by teachers and one was appointed by the University of Manitoba. All were to serve a two year term.

Early Boards tended to be very stable in their memberships as members were often reappointed. Daniel McIntyre who represented elementary teachers, for example, was appointed to the Board in 1890 and served for forty years. Often a member of the clergy was the chair of the Board. Dr. R. Fletcher was secretary to the Board from 1903 to 1962.

"In actual practice, the Advisory Board exercises practically all the statutory powers that the Legislature had delegated to it by the Department of Education Act of 1890." (Wall, 1939, p. 78) "The important duty of determining educational policy was left to the discretion of the Board itself." (Wall, 1939, p. 79)

". . . its rules and regulations were mandatory on the educational system." (Wall, p. 79)

Early in its existence the Advisory Board started the process of giving up control of parts of its mandate. One of the first to be turned over to the Department of Education was the control over school plants. Another part of its mandate, the development of the detailed syllabi for use in the schools, was also turned over to committees of teachers.

II. CHANGES TO THE ACT: 1908

In 1908 changes made to the Act included the establishment of the role of the Minister of Education who was to be responsible for the Department of Education. Educational policy was still the responsibility of the Board. The composition of the Board changed at this time, however, and the Minister appointed the majority of the members.

Wall (1939) observed that this placed the members appointed by the Minister in the position of feeling "obliged to carry out the wishes of the Minister and the Department." (p. 104) In practice the Board made no regulations that did not meet with the approval of the Minister or his Deputy.

The provision that a majority of the members was to be appointed by the Department of Education gave some assurance that a certain measure of government control could at all times be exercised over the personnel of the

Board." (Wall, 1939) Additionally, the two year appointments ensured that the Department would not be burdened with a "Board appointed by some preceding administration and therefore not in sympathy with their particular points of view on educational matters." (Wall, 1939)

Wall also noted that the Board "acted as a useful buffer between the officials of the Department of Education and the public, in the matter of special consideration and concessions with regard to standing, certification, textbooks and certain other matters. For these officials it was very convenient to be able to say that a certain matter was the special concern of the Advisory Board and that no exceptions could be made." (Wall, 1939, p. 119)

III. CHANGES TO THE ACT: 1937

Major changes were made to the Act in 1937.

"The Act of 1937 was to place educational responsibility directly on the Legislature by vesting the Minister of Education with complete control over all aspects of educational policy and administration." (Wall, 1939, p. 122)

The Minister believed the Advisory Board could no longer meet its responsibilities to draft educational policies "because of certain inherent weaknesses present within the Board itself." The weaknesses of the Board as seen by the Minister of the day were two:

> "a. they have neither the time nor the opportunity nor the special knowledge of this Province as a whole that is necessary to considering questions of educational policy affecting the whole province. No coordinated unified policy can be developed under such circumstances.
>
> b. . . . representation on the Board from an academic standpoint has largely been urban in character." (Speech of the Honourable Minister of Education, April 8, 1937, quoted in Wall)

The Board's role in formulating educational policy was to be given to a Superintendent of Schools.

The Minister assumed practically all the powers of the Advisory Board.

The membership of the Board was changed to include the Minister of Education, the Deputy Minister of Education, the Superintendent of Education, the President of the

University of Manitoba, eight members appointed by the Lieutenant-Governor-in-Council, one member elected or appointed by the inspectors of the province, two members appointed by the public school teachers actually engaged in teaching in the province, one member from the secondary school teachers and three members elected or appointed by the school trustees of the province.

The Board was left with the following powers:

1. (a) to prescribe the form of religious exercises to be used in the schools

   (b) to prescribe and regulate the patriotic exercises to be used in the schools.

   (c) to determine what shall be done in the case of any teacher whose license is suspended by the inspector.

   (d) to review the case of any teacher who may be himself aggrieved by any decision of the Minister affecting his license as a teacher and to report to the Minister.

2. All regulations respecting the examination, training, licensing, and grading of teachers, courses of study, textbooks, and reference books shall before being adopted or amended be referred to the Board for its discussion and report and the board shall report thereon to the Minister within two months after the date on which any proposed regulation is submitted to it.

3. The board shall consider such other matters as may be referred to it by the Minister and may also engage in research and study of matters of educational policy other than those of administrative detail and shall report thereon to the Minister.

4. The board shall report annually to the Minister with such suggestions for promoting education generally as may be deemed useful and expedient. (Report of the Department of Education 1937-38).

From this point on the role of the Board was reactive except in the areas of Religious and Patriotic Exercises. Wall noted that in its first year of operation the board acted as a receiving and recording body as all initiative now rested with the Minister of Education.

For example, during the period from 1937-1945 the Board met less often and seemed to limit itself to Religious and Patriotic Exercises. In 1938 only two meetings of the Board were held.

The 1941 Report of the Advisory Board states that six meetings were held during the year and that the most important item of business was the revision of regulations governing the holding of patriotic exercises.

The 1943 Report states that four meetings were held and that the outstanding accomplishment was the completing of the revision of the Regulations for Religious Exercises in the schools.

IV. CHANGES TO THE ACT: 1945

The powers of the board were further limited.

It retained religious and patriotic exercises, from 1. above and parts 2, 3, and 4 but lost the sections on teachers' licenses and certificates.

In the 1946 Report of the Board the main topic of study is Patriotic Exercises. The board received progress reports from a number of groups on curriculum revision and textbook changes.

In 1949-50 the first Director of Curriculum was appointed and the Curriculum Branch began the process of taking on more of the work of the Advisory Board.

Through the fifties the Board made many recommendations to the Ministers on a wide range of subjects. For example in 1953 they made recommendations on the Home and School Federation, a uniform Canadian curriculum, services for handicapped children, Coronation Exercises, etc.

V. CHANGES TO THE ACT: 1959

The membership of the Advisory Board was changed again. The Board now consists of the Deputy Minister of Education, the Director of Curricula, the Director of Instruction, the Chairman of the Curriculum Committee of the Manitoba Teachers' Society and not fewer than 21 persons appointed by the Lieutenant-Governor-in-Council (including a school inspector, a school superintendent, three members of the Teachers' Society, four trustees, one from each of the universities, and others from the community)

The powers of the Board remained virtually the same.

VI. CHANGES TO THE ACT: 1966

Some further changes were made to the membership of the Board.

The powers of the Board included:

1. (a) prescribe the form of religious exercises to be used in schools

   (b) prescribe and regulate the patriotic exercises to be used in schools

   (c) assess the curricula, textbooks and reference books for use in the schools in the province

   (d) consider and make recommendations to the minister concerning reports of committees appointed by the minister to study and revise course and subject outlines.

The Board shall consider such other matters as may be referred to it by the minister and may also engage in research and study of matters of educational policy other than those of administrative detail and shall report thereon to the minister.

The Board shall report annually to the Minister with such suggestions for promoting education generally as may be deemed useful and expedient and the report shall be laid before the Legislature at the next ensuing session and within fifteen days of the opening thereof.

It is worth noting that the Board has spent many of its meetings questioning its role as evidenced in the following statement from the Annual Report of the Board of 1967:

"During the course of the year the Board devoted considerable time to an evaluation of its terms of reference and procedures in order to determine the most effective ways and means by which both lay and professional members could discharge their proper function of providing advice to the Minister on educational affairs." ". . . the Board made recommendations to the Minister concerning amendments to the Education Department Act that, while retaining in the Board's hands the overall responsibility for matters relating to texts and courses of study, would at the same time release it to give closer attention to more fundamental issues." They proposed looking at school libraries and learning materials, the education of exceptional children, adult education, the place of the arts in the total education pattern, teacher education, guidance, family life education, etc."

As we shall see this theme of questioning its purpose recurs throughout the remaining years of the Board.

In 1968 the Board approved a total of 92 new texts and courses recommended for authorization in the school.

By 1972 a reorganization of the Department of Education moved the Advisory Board further from the decision making process. Even its Annual Report was moved to the end of the Annual Report of the Department of Education. The Advisory Board of that year did make a series of recommendations to the Minister ranging from general philosophic statements to suggestions for Native Education to textbooks proposals.

In 1974, the following statement appears in the Annual Report of the Board:

> "Concern was expressed about the role of the Board as an advisor to the Minister. It was agreed that this would be a major topic of discussion for the following year."

In 1975-76 the Department of Education established the Program Development and Articulation Council which was renamed Curriculum Policy Review Council in 1978, and the three Program Review Committees: Elementary, Middle Years and Senior Years. The Annual Report of the Department of Education of the year stated The Program Development and Articulation Council is the <u>"primary advisory body to the Minister of Education in all matters pertaining to program."</u>

In the same report the terms of reference of the Advisory Board suggested the Board "make suggestions for promoting eduction generally in Manitoba." and the Minister was reported as saying that the Board has an important role to play in regard to education in Manitoba. As an example of what he thought was important the Minister asked to Board to investigate:

> Commercial activities going on in the public school system which were not related to program.
> Reports that Junior Achievement activities were being practised in the schools.
> The situation in schools regarding Religious Exercises, Religious teaching and courses in World Religions.

In 1980 the Board report states that "In his address he (the Minister) talked about the importance of the Board and the work that was being done by the Board." That year the Board listened to seventeen presentations.

In 1983 the Minister asked the Board to study its structure and operation. The Board made recommendations to the Minister about its structure and operation and listened to seven presentations.

In 1985 the Board gave up its role in the evaluation of textbooks to a process within Program Development and Support Services and retained only the right to review the process annually.

By 1986-87 the Annual Report of the Board did not appear in the Department of Education Annual Report.

B. CURRENT STATUS OF THE ADVISORY BOARD

At present, the role of the Advisory Board is very much in question, its duties and function have been seriously eroded and much of its effectiveness has been lost as a result of years of disuse.

Most educational issues have grown very complex and the degree of expertise required to address these matters has spurred the setting up of specialized bodies to undertake many of the functions previously fulfilled by the Board.

In the 70's, the Advisory Board's responsibilities to "assess the curricula" (16(1)(d)) were pre-empted by the Curriculum Policy Review Council which, according to its mandate, is the sole body with responsibility for making recommendations to the Department and to the Minister in matters pertaining to policies, priorities and activities relative to curriculum development and implementation, K to 12.

The statutory duty of the Board to "consider and make recommendations to the Minister concerning reports of committees appointed by the Minister to study and revise course and subject outlines" (16(1)(c)) has largely fallen into disuse, given that reports of bodies such as the Senior High Review Panel, the Task Force on Guidance and Counselling and the Task Force on Home Schooling were not referred to the Advisory Board.

Since 1985, the role of the Advisory Board with respect to the "assessment of . . . textbooks and other instructional materials for use in public schools" (16(1)(d)) has changed from one of approving textbooks and materials to one of ensuring that appropriate processes are in place in the Curriculum Development and Implementation Branch for the proper selection of curriculum materials.

With regard to the duty of the Advisory Board to "make regulations with respect to religious exercises in public schools (16(1)(a)), an attempt was made by the Board in 1985 to change Regulation 246/80 to include a selection of readings drawn from various religious sources. However, the proposed change did not proceed and the Religious Exercises Booklet developed at that time has not to date been distributed to school divisions. The Religious Exercises Booklet used in schools at present dates bach to 1964.

Sub-section 16(2) of The Education Administration Act states that "the Board shall consider such other matters as may be referred to it by the Minister and shall report thereon to the Minister". A search of records prior to the current year reveals that for many years, not one issue had been referred to the Board by a Minister. And prior to this year, there had been no meeting of the Board with the Minister since November, 1985.

With regard to issues where the Board exercises its right to "engage in research and study of matters of educational policy . . . and report thereon to the Minister" (16(1)(e)), a survey of recommendations made by the Board to the Minister since 1985 reveals that these recommendations received no response.

Despite the statutory requirement that the Advisory Board meet not less than once every two months between September and June of each year (17(2)), no meetings of the Board took place between June, 1987, and April, 1988.

All present members of the Board were appointed by the previous administration for a one-year term, contrary to sub-section 12(1) of The Education Administration Act, which stipulates a two-year term. Moreover, four vacancies on the Board which have existed since December, 1988, have not been filled.

The responsibility for religious exercises in schools is the exclusive prerogative of the Board (16(1)(a)). However, the recent decision on the part of the Minister to defend existing regulations in the courts was taken without any consultation with the Board. This is but another symptom of the low regard in which this Advisory Board is held. If we are not consulted in those areas where we have clear-cut responsibility, how are we to expect that we could serve any purpose in those matters where our role is but advisory?

C. CONCLUSIONS

Over the period of one hundred years, the Advisory Board's functions have gradually been taken over by the many branches and committees of Manitoba Education such as Program Development and Support Services including the C.P.R. Council and the Program Review Committees, Teacher Education and Certification, Planning and Research, and the Public Schools' Finance Board.

In recent years, the advice of the Board has been seldom sought and seldom accepted. The Board has laboured to produce reports, recommendations and materials but these seem not to have been much valued; certainly they have not been implemented and in some cases they seem not even to have merited a response.

From a body with great powers and responsibilities the Advisory Board has shrunk to one with few powers and litt` influence. Unless they have had special occasion to learn abou it, trustees and teachers would be hard pressed to identify the Board or its role. It is certainly not a group to which Ministers or participating organizations turn for inspiration, analysis or solutions. Ministers are more likely to use other existing bodies or indeed to establish new ones; the participating organizations are more likely to seek direct consultation.

Thus a dilemma has emerged. Does its present minimal role warrant the Board's status as the only statutory body in the field of public education, a board with mandated meetings and reporting to the Legislature? It seems a slim menu for such a formal structure.

D. RECOMMENDATIONS

I. We therefore recommend that the Advisory Board be dissolved and that The Education Administration Act and The Public Schools Act be amended to remove all reference to the Advisory Board.

II. Should the existing legislation with respect to Religious Exercises be upheld, we further recommend that a Religious Exercises and Patriotic Observances Committee be established with membership appropriate to the purpose of making regulations with respect to religious exercises and patriotic observances in public schools.

E. SOURCES

Annual Reports of the Department of Education 1890-1986 including the Annual Reports of the Advisory Board

Wall, William M. The Advisory Board and the Development of Public School Education, M. Ed. Thesis, Faculty of Education, University of Manitoba, 1939.

Wilson, William, J. Daniel McIntyre and Education in Winnipeg, M. Ed. Thesis, Faculty of Education, University of Manitoba, 1978.

June 1989

Manitoba

Rapport annuel 1988 - 1989

Le Conseil consultatif du Ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle

Ministre de
l'Éducation
et Formation professionnelle

Pièce 168
Palais législatif
Winnipeg (Manitoba) CANADA
R3C 0V8

À Son Honneur
L'honorable George Johnson
Lieutenant-gouverneur
Province du Manitoba

Monsieur le Lieutenant-gouverneur,

J'ai le privilège de présenter à Votre Honneur, à titre d'information, le rapport annuel du Comité consultatif pour l'année financière terminée le 31 mars 1989.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Lieutenant-gouverneur, l'expression de mon profond respect.

Le ministre,

L'honorable Len Derkach

Manitoba

Éducation et de la Formation professionnelle

Robert Fletcher Building
1181 Portage Avenue
Winnipeg, Manitoba, CANADA
R3G 0T3

Monsieur Len Derkach
Ministre de l'Éducation
et de la Formation professionnelle
Palais législatif, bureau 168
Winnipeg (Manitoba)
R3C 0V8

Monsieur le ministre,

J'ai l'honneur de soumettre, conformément au paragraphe 16(3) de la Loi sur l'administration scolaire, le rapport annuel du Comité consultatif pour l'année financière terminée le 31 mars 1989.

Je vous prie d'agéer, Monsieur le ministre, l'expression de mon profond respect.

La présidente,

Huguette Rempel

Huguette Rempel

RAPPORT ANNUEL

LE MANDAT

Le conseil consultatif du Ministère de l'Éducation et de la Formation professionnelle du Manitoba est constitué en vertu des articles 10 et 11 de la Loi sur l'administration scolaire. Le conseil examine toute question relative à l'enseignement qui lui est soumise par le ministre. Il a la responsabilité spécifique d'établir des règlements en ce qui concerne les exercices religieux et les manifestations patriotiques dans les écoles. Le conseil peut évaluer des programmes d'études, des manuels scolaires ou tout autre matériel pédagogique devant servir dans les écoles; de même, il peut s'engager dans la recherche et l'étude de questions relatives au système d'enseignement, autres que celles d'ordre administratif, et en faire rapport au ministre. Le conseil peut faire des suggestions et des recommandations ayant pour but de promouvoir l'éducation en général, comme il peut lui sembler utile et opportun. Tel que stipulé à l'article 16(3) de la Loi, le conseil doit soumettre un rapport annuel au ministre et ce rapport doit être déposé devant l'Assemblée législative, si celle-ci siège, ou dans les 15 jours du début de la prochaine session.

LA COMPOSITION

Le conseil se compose :

a) du sous-ministre de l'Éducation et de la Formation professionnelle, ou de son représentant;
b) du directeur de l'administration, ou de son représentant;
c) du directeur de l'élaboration des programmes, ou de son représentant;
d) du président du Comité des services professionnels de l'Association des enseignants du Manitoba; et
e) d'au moins 21 personnes et d'au plus 26 personnes nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil, afin de représenter les différentes constituantes de l'enseignement du secteur public et du secteur privé. Ces membres comprennent des citoyens et des représentants de l'Association des commissaires d'école du Manitoba, de l'Association des enseignants du Manitoba, de l'Association des directeurs généraux des écoles du Manitoba, des représentants du sénat des trois universités et des collèges communautaires.

LES RÉUNIONS

Du 8 avril 1988 au 10 mars 1989, le conseil consultatif a tenu 8 réunions.

SUJETS ABORDÉS

I. **Réunions avec le ministre :**

1. Avec le président et le vice-président -
Afin de demander que le ministre transmette au conseil des sujets pour étude et recommandation. Le ministre a demandé une liste des questions à l'étude et leur raison d'être. La réponse du ministre (lettre du 3 novembre) indiquait qu'il voulait que le conseil "effectue des recherches et fasse des recommandations sur les sujets suivants :
   a) Une étude complète de la Loi des écoles publiques, en ce qui concerne les exercices religieux et les manifestations patriotiques.
   b) Les programmes d'aide aux élèves vulnérables."

2. Avec le conseil -
Le ministre a rencontré le conseil pour discuter des exercices religieux et du rôle du conseil consultatif.

Le président mentionna que des rapports sur ces deux thèmes seraient soumis à la fin de l'année scolaire.

II. **Les exercices religieux et les manifestations patriotiques**

Le 3 oct. 1988 - Le règlement sur les exercices religieux fut révisé, afin d'y indiquer qu'aucun enseignant n'est tenu de diriger ou de participer à des exercices religieux. En même temps, le règlement concernant les manifestations patriotiques fut réaffirmé.

Révision de la législation et des règlements relatifs aux exercices religieux

À la demande du ministre, le conseil s'est engagé dans une révision complète de la législation actuelle et des règlements relatifs aux exercices religieux. Après beaucoup de recherches, de délibérations et de discussions, le conseil en est venu à la conclusion que la défense par le gouvernement de la législation actuelle peut être vouée à l'échec. Le conseil croit également que toute modification imaginable à la législation ou aux règlements, conçue en vue de maintenir une participation collective à toute forme de prière (culte) peut résulter en des exercices religieux qui sont offensants pour certains et banals pour les autres.

Recommandations :

Le conseil soumet au ministre trois options concernant les exercices religieux dans les écoles publiques, dans l'ordre de priorité suivant :

1) **Que la loi stipule qu'il n'y aura pas d'exercices religieux dans les écoles publiques, vu les clauses actuelles pour l'enseignement religieux mentionnées ailleurs dans la Loi des écoles publiques.**

2) **Que, lorsqu'ils sont requis par les parents, de tels exercices religieux soient permis dans des écoles particulières et assujettis à la réglementation du conseil consultatif.**

3) **Que des exercices religieux soient permis, au choix de la commission scolaire, mais assujettis à la réglementation du conseil consultatif en ce qui a trait à la nature et à la forme de ces exercices.**

Réf. : Annexe I - Rapport sur les exercices religieux et les manifestations patriotiques.

III. Les programmes d'aide aux élèves vulnérables

À la demande du ministre, le conseil a entrepris l'étude des programmes d'aide aux élèves vulnérables. Au cours de cette étude, le conseil a identifié les caractéristiques des élèves vulnérables et il a examiné l'étendue du problème, de même que les programmes et les services disponibles. Des mémoires furent présentés par plusieurs divisions scolaires et plusieurs documents furent consultés au cours de l'étude. (Voir : Annexe 2 - Rapport sur les programmes d'aide à l'élève vulnérable).

Le conseil recommande donc au ministre de l'Éducation et de la Formation professionnelle qu'il :

LE PROGRAMME

1. **Établisse des programmes qui fourniront aux élèves vulnérables :**

   (a) **les ressources nécessaires pour répondre à leurs besoins scolaires, et**
   (b) **un service d'orientation professionnelle qui, individuellement ou en groupe, apportera un soutien émotionnel et aidera à l'ajustement social et scolaire, de même qu'à la planification d'une carrière.**

LE FINANCEMENT

2. Fournisse, pour les élèves vulnérables, un financement compensatoire (de la maternelle à la 12e année) qui devrait permettre :

   (a) le recrutement de personnel pour coordonner les programmes et les services d'aide aux élèves vulnérables;
   (b) l'élaboration et l'achat de matériel spécial de ressources;
   (c) des arrangements spéciaux au niveau de l'organisation et des installations (ex. : des sites d'apprentissage à l'extérieur du campus, des centres locaux de traitement et d'éducation sur les drogues);
   (d) le perfectionnement du personnel (ex. : des conférences provinciales, des ateliers locaux sur les méthodes d'enseignement);
   (e) des projets-pilotes pour identifier les projets alternatifs.

   Ce financement devrait être instauré de façon indépendante du financement au centre-ville, à cause du nombre croissant d'élèves vulnérables dans les banlieues, les régions rurales et dans le Nord. Il doit aussi être structuré de façon indépendante des services aux élèves à besoins spéciaux parce que les élèves vulnérables doivent être différenciés des élèves handicapés.

LES ÉLÈVES AUTOCHTONES

3. Accroisse de façon significative le programme d'aide aux élèves autochtones, dans les domaines suivants:

   (a) les programmes d'études et le matériel de ressources, afin d'aider les enseignants à adapter les programmes provinciaux et leur donner un sens pour les élèves autochtones;

   (b) le recyclage des enseignants, afin de permettre une sensibilisation transculturelle, une méthodologie d'enseignement appropriée et la mise en oeuvre efficace des programmes d'études.

LES ÉLÈVES IMMIGRANTS

4. Établisse des moyens d'aider à l'apprentissage continu de la langue et à l'alphabétisation, afin d'aider les élèves linguistiquement désavantagés à faire face au programme scolaire.

LA SENSIBILISATION DE L'ENSEIGNANT

5. Accroisse la sensibilisation de l'enseignant face aux décrocheurs potentiels, afin que l'aide, l'encouragement et le soutien qui leur sont nécessaires puissent leur être offerts.

UNE APPROCHE INTÉGRÉE

6. Établisse un processus permanent de discussion et de coopération entre les dirigeants scolaires, les services gouvernementaux appropriés, les agences de service communautaire et le milieu du travail, pour améliorer les liens, identifier les domaines qui affectent les élèves vulnérables et déterminer les mesures à prendre pour traiter ces questions.

IV. LES PROCÉDURES DE FONCTIONNEMENT

Le conseil a élaboré des lignes de conduite pour ses procédures, en ce qui concerne :

a) les réunions du conseil,
b) la présentation de mémoires au conseil, et
c) les recommandations au ministre.

V. LA RÉVISION DU MATÉRIEL DES PROGRAMMES D'ÉTUDES

Le rapport annuel de la Direction de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes sur la sélection du matériel scolaire, fut remis au conseil par Alan Janzen, au nom de Grace Parasuik.

La proposition suivante fut présentée à la réunion du conseil du 9 mai 1988 :

Le conseil approuve le processus actuellement utilisé par la Direction de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes, au sujet de la sélection du matériel scolaire, et lui délègue la responsabilité de ladite sélection. Le conseil recevra, à titre d'information, la liste du matériel approuvé.

VI. LE RÔLE DU CONSEIL CONSULTATIF

Considérant le fait que le ministre est présentement en train de réviser le mandat des conseils et des commissions, le tout faisant partie d'une révision de l'ensemble de la législation, le conseil a chargé un sous-comité d'examiner le rôle du conseil et de faire des recommandations à ce sujet.

Le rapport qui fut approuvé par le conseil comprend ce qui suit :

A. Un bref historique du conseil consultatif
B. Le statut actuel du conseil consultatif
C. Les conclusions
D. Les recommandations
E. Les sources

Les recommandations du conseil sont les suivantes :

1. Nous recommandons que le conseil consultatif soit dissout et que la Loi sur l'administration scolaire et la Loi des écoles publiques soient amendées, afin d'y éliminer toute référence au conseil consultatif.

2. Si la législation actuelle portant sur les exercices religieux et les manifestations patriotiques est maintenue, nous recommandons en plus qu'un comité sur les exercices religieux et les manifestations patriotiques soit formé, avec un nombre approprié de membres, dans le but d'établir des règlements concernant les exercices religieux et les manifestations patriotiques dans les écoles publiques.

Les recommandations ci-dessus furent adoptées à l'unanimité par le conseil.

Réf. : Annexe 3 - Rapport sur le rôle du conseil consultatif.

VII. L'ENSEIGNEMENT À DOMICILE

Le 9 mai 1988, le conseil a pris connaissance d'un mémoire présenté par Ed Woods, coordinateur de l'enseignement à domicile pour le ministère.

En décembre 1988, le conseil a demandé un exemplaire du rapport du comité sur l'enseignement à domicile qui leur fut disponible plus tard. Un exemplaire de la législation proposée fut aussi fourni.

Le conseil a adopté la motion suivante :

"Le conseil endosse le rapport du comité sur l'enseignement à domicile et il recommande au ministre que toute modification à la législation reflète le consensus décrit dans ledit rapport."

Le conseil croit que la législation actuelle est en désaccord avec le rapport et que, parce que ce rapport est le fruit de beaucoup d'études et de consultations auprès des groupes intéressés à l'enseignement, il se doit d'appuyer ledit rapport.

VIII. L'ENSEIGNEMENT SUR LE SIDA

Lors de sa réunion du 8 avril 1988, trois mémoires traitant de l'enseignement sur le sida furent présentés au conseil.

David Church	- Directeur des communications, ministère de l'Éducation du Manitoba.
Joyce MacMartin	- Conseillère, ministère de l'Éducation du Manitoba.
Dennis Lucas	- Conseiller, ministère de l'Éducation du Manitoba.

Grace Parasuik a aussi fourni une mise à jour sur l'enseignement sur le sida au Manitoba, lors de la réunion du conseil du 14 novembre 1988.

IX. LE MATÉRIEL D'ENSEIGNEMENT DE LA FONDATION CANADIENNE DES DROITS HUMAINS

À la demande du ministre, le conseil a examiné le matériel provenant de la Fondation canadienne des droits humains, afin de soumettre ses commentaires et recommandations au ministre.

John Lohrenz, conseiller aux études sociales auprès de la Direction de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes, a présenté le matériel. Il a participé au processus d'orientation.

Concernant ce matériel, le conseil a adopté les recommandations suivantes :

1) "Le conseil appuie les objectifs de la Fondation canadienne des droits humains, tels que décrits ci-dessous :

   - Éduquer l'opinion publique sur l'importance de promouvoir un plus grand respect des droits de la personne et des libertés fondamentales;

   - Offrir des programmes d'éducation publique qui accroissent l'appréciation et le respect des droits de la personne;

- Sensibiliser une nouvelle génération de Canadiens, de même que reconnaître et protéger les droits de la personne au Canada et à l'étranger."

2) "Que du matériel spécifique d'enseignement provenant de la Fondation soit acheminé par l'entremise du processus de révision du matériel scolaire."

Soumis respectueusement par :

Huguette Rempel
Présidente

Laura Mikuska
Secrétaire

LES MEMBRES DU CONSEIL 1988 - 1989

Le conseil était composé des membres suivants :

Ministère de l'Éducation

Tim Sale
Alex Krawec
Grace Parasuik
Leo McGinn - représentant régional
Luci Grechen - représentante des collèges communautaires

Association des directeurs généraux du Manitoba

Howard Holtan

Association des commissaires d'écoles du Manitoba

Verne Kulyk
Mary Andree - vice-présidente du conseil
Mary Hudyma
Claudette Savard (démission en mars 1989)

Association des enseignants du Manitoba

Huguette Rempel
Murray Smith
Roger Dubois (a remplacé Paul Fort)
Sandy Millen (a remplacé Betty Husby)

Sénat, Université du Manitoba

Joan Irvine

Sénat, Université de Winnipeg

Annabelle Mays

Sénat, Université de Brandon

Peter Letkeman

Citoyens membres

Bill Van Rooy
Gurpal Atwal
Art Dinelle
Susie Christianson (démission le 16 mars 1989)

Secrétaire

Lynne Toupin-DuGuay (jusqu'en juin 1988)
Victor Tétrault (jusqu'en mars 1989)
Laura Mikuska (jusqu'en novembre 1989)

RAPPORT DU CONSEIL CONSULTATIF

OBJET : LES EXERCICES RELIGIEUX ET LES MANIFESTATIONS PATRIOTIQUES

LE MANDAT

En novembre 1988, monsieur Len Derkach, ministre de l'Éducation et de la Formation professionnelle, a formellement demandé au conseil consultatif d'entreprendre une révision complète de la Loi des écoles publiques, en ce qui concerne les exercices religieux et les manifestations patriotiques, et de lui soumettre ses recommandations.

LA PROCÉDURE

Vu la cause présentement devant les tribunaux au sujet des exercices religieux dans les écoles du Manitoba, le conseil a pris les mesures suivantes, en cherchant à mieux comprendre les conséquences de la Charte des droits et libertés et du Code des droits de la personne, en ce qui concerne les exercices religieux dans les écoles publiques :

A. Le conseil a invité les groupes suivants à lui présenter leurs mémoires et il en a discuté avec eux :

   1. Les procureurs de la couronne Brian Squair, Aaron Berg et Shawn Greenberg.

   2. L'Association manitobaine des droits et libertés (J. Stinson et D. Matas).

   3. La Commission des droits de la personne (M. Robinson et D. Germscheid).

B. Le conseil a examiné les documents suivants :

   1. Brown, J. (1989). Résumé de la Loi sur la réforme scolaire de la Grande-Bretagne, 1988. Division de la planification et de la recherche, Ministère de l'Éducation du Manitoba.

   2. Cour d'appel de l'Ontario, (1988). Sylberberg vs Conseil scolaire de Sudbury.

   3. Cour suprême de la Colombie-Britannique, (1989). Russow & Lambert vs Procureur général de la Colombie-Britannique.

   4. Gouvernement du Manitoba : Loi des écoles publiques, Loi sur l'administration scolaire, Règlement 554/88.

5. Greenberg, Shawn, (1988). Mémorandum à Val Perry, procureur de la Couronne, Objet : les exercices religieux dans les écoles.

6. Roberts, I. et Al., (1988-198[illegible]). Lettres à M. Gary Filmon, premier ministre, et à M. Leonard Derkach, ministre de l'Éducation, Objet : les exercices religieux et les prières dans les écoles.

7. Stamp, Robert M., (1986). Religious Exercices in Elementary Schools. "Les exercices religieux dans les écoles élémentaires". Projet de recherche financé par le ministère de l'Éducation de l'Ontario.

8. Toews, V., (1989). School Prayer : Statement of Defence "La prière à l'école : Déclaration de défense". Mémorandum à M. L. Derkach, ministre de l'Éducation du Manitoba.

RECOMMANDATIONS

A. LES MANIFESTATIONS PATRIOTIQUES

Le conseil recommande qu'il n'y ait pas de changement à la législation et aux règlements présentement en vigueur. Il ne semble pas y avoir de problème légal et une défense pourrait être facilement élaborée, en cas de contestation devant les tribunaux.

B. LES EXERCICES RELIGIEUX

Suite à une étude et à des recherches considérables et en tant que résultat de discussions et de délibérations extensives, le conseil consultatif exprime l'opinion dûment réfléchie que la défense par le gouvernement de la législation et des règlements actuellement en vigueur peut être vouée à l'échec en Cour. De plus, le conseil croit que toute modification imaginable à la législation et aux règlements conçue pour maintenir une participation collective dans une forme quelconque de prière (culte) peut avoir comme résultat des exercices religieux qui sont offensants pour certains et banals pour d'autres.

En conséquence, le conseil a décidé de soumettre au ministre trois options concernant les exercices religieux dans les écoles publiques, dans l'ordre suivant de priorité :

1. Que la loi stipule qu'il n'y aura pas d'exercices religieux dans les écoles publiques, vu les clauses actuelles pour l'enseignement religieux mentionnées ailleurs dans la Loi des écoles publiques.

2. Que, lorsqu'ils sont requis par les parents, de tels exercices religieux soient permis dans des écoles particulières et assujettis à la réglementation du conseil consultatif.

3. Que des exercices religieux soient permis, au choix de la commission scolaire, mais assujettis à la réglementation du conseil consultatif en ce qui a trait à la nature et à la forme de ces exercices.

OPTION I : AUCUN EXERCICE RELIGIEUX

A. Il est recommandé que :

Le ministre de l'Éducation et de la Formation professionnelle accepte de façon positive une décision possible de la Cour contre la Couronne, en tant qu'affirmation des droits individuels et du multiculturalisme. Dans le cas d'une décision négative, le conseil ne recommande pas d'aller en appel auprès d'une cour supérieure. Vu les décisions des tribunaux en Ontario et en Colombie-Britannique, un tel appel pourrait être interprété comme étant une tentative du ministre pour éviter de prendre ses responsabilités et pourrait aussi affaiblir son autorité et diminuer sa crédibilité.

B. **Il est recommandé que :**

Le ministre porte à l'attention des commissions scolaires et du public en général le fait que les articles 80 et 81 de la Loi des écoles publiques permettent l'enseignement religieux dans les écoles, pendant les heures de cours. Cette mise en évidence de la législation existante rassurera le public en lui rappelant que la considération de la religion n'a pas été enlevée des écoles publiques mais que le sujet est plutôt un cas de choix local.

Le conseil suggère que l'article 82 soit révisé, afin de se lire comme suit :

> **La participation à toute forme d'enseignement religieux par un élève, un enseignant ou tout autre employé de l'école est volontaire.**

Le conseil croit qu'une telle modification est nécessaire, afin de se conformer à la Charte.

Le conseil suggère aussi que l'article 83 soit supprimé et que la responsabilité d'écrire des règlements pour les articles 80 et 82 soit déléguée au conseil consultatif. Le conseil croit que, dans ce domaine d'une sensibilité extrême, un organisme officiel devrait servir de tampon entre les responsabilités administratives du ministre et ses responsabilités politiques.

Conformément à ce qui précède, le conseil suggère que l'article 84(1) soit révisé, afin de se lire comme suit :

> **Les écoles publiques devront être non confessionnelles et aucun exercice ou enseignement religieux n'y sera permis, excepté tel que stipulé aux articles 80 et 82.**

De plus, le conseil suggère que l'article 84(2) soit révisé, afin de se lire comme suit :

> **Tout enseignement religieux donné dans les écoles publiques, en vertu des articles 80 à 82, sera assujetti aux règlements du conseil consultatif, un organisme établi en vertu de la Loi sur l'administration scolaire.**

Le conseil croit que cette modification est nécessaire pour s'assurer que toute réglementation portant sur l'enseignement religieux donné dans les écoles publiques sera sous la responsabilité d'un organisme représentatif dont l'autorité est établie par la loi.

OPTION II : DES EXERCICES RELIGIEUX À LA DEMANDE DES PARENTS

LA LÉGISLATION PROPOSÉE

Les écoles seront non confessionnelles

84(1) Les écoles publiques seront non confessionnelles et aucun exercice religieux n'y sera permis, excepté tel que stipulé dans cette section.

Le déroulement des exercices religieux

84(2) Tout exercice religieux donné dans les écoles publiques devra l'être conformément aux règlements du conseil consultatif, un organisme établi en vertu de la Loi sur l'administration scolaire.

Les paragraphes 84(3) et 84(8) sont abrogés.

LA RÉGLEMENTATION PROPOSÉE

1. Dans la présente réglementation, le terme "commission" signifie la commission scolaire et le terme "école" signifie une école publique.

2. Sur demande écrite des parents ou d'élèves d'âge majeur, la commission scolaire fournira, pour ces élèves, des exercices religieux dans toute école particulière.

3. Les exercices religieux consisteront en la lecture d'un texte choisi dans un livre de lectures approuvé par le conseil consultatif et dont le contenu proviendra d'un vaste éventail de sources religieuses et non religieuses.

4. Les textes d'une religion quelconque ne peuvent pas être exclusivement utilisés ou recevoir une place de choix.

5. Le déroulement des exercices religieux peut inclure l'assistance d'un ou de plusieurs élèves; mais, une telle assistance sera strictement volontaire.

6. Aucun enseignant ne sera requis de diriger ou de participer à des exercices religieux.

7. Le temps accordé pendant les heures de cours aux exercices religieux n'excédera pas dix minutes au cours d'une même journée.

8. Toute extension ou autre modification à ces règlements doit recevoir l'approbation du conseil consultatif.

Le règlement 554/88 du Manitoba est abrogé.

DE PLUS, le conseil propose que le manuel d'exercices religieux (1964) présentement en usage soit remplacé par un livre de prières et de lectures tirées de différentes sources religieuses et non religieuses et préparées par un comité interconfessionnel nommé à cette fin par le conseil.

Aussi, le conseil recommande que la **PRÉFACE** de ce livre de lectures soit telle que ci-dessous :

PRÉFACE

Les vastes objectifs de l'éducation publique mettent en évidence le besoin de rendre l'enseignement plus sensible à la diversité culturelle qui caractérise notre société et de préparer tous les élèves à vivre en milieu multi-culturel. En conséquence, ces objectifs qui font partie intégrale de l'ensemble du programme scolaire visent à reconnaître et à comprendre les nombreuses facettes que revêt la culture, afin d'aider les élèves à développer et conserver une identité qui leur est personnelle, par une connaissance de leur propre culture et de celle des autres.

Ces lectures ont pour but d'éloigner les pensées de l'élève des distractions du présent immédiat et de lui permettre de se concentrer sur ces valeurs humaines qui persistent dans plusieurs cultures, afin de développer des attitudes positives envers lui-même en tant qu'individu et envers les autres.

Un autre but de ces exercices est de permettre une prise de conscience de la diversité des valeurs et des croyances qui existent encore dans notre société multi-culturelle et de créer une atmosphère de tolérance qui se répandra dans l'ensemble des activités scolaires.

Cette série de textes choisis à partir d'un large éventail de sources religieuses et non religieuses a été préparée et approuvée par le conseil consultatif, un organisme établi en vertu de la Loi sur l'administration scolaire.

Les lectures sont très brèves et très simples; mais, elles requièrent toutefois un certain ordre et une certaine planification. Le choix des textes ne devrait pas être laissé à l'impulsion du moment. La variété du choix de lectures devrait être suffisamment grande pour permettre la reconnaissance du fait que l'école constitue un lieu de rencontre privilégié de jeunes gens ayant des croyances diverses.

Le plus grand silence devrait régner dès le début des exercices, de même que la dignité et le respect religieux devraient être présents pendant toute la durée de ces exercices. Les textes devraient être lus lentement et clairement.

La langue utilisée lors de ces exercices peut être la langue d'enseignement en usage dans les classes de l'école.

OPTION III : DES EXERCICES RELIGIEUX SUITE À UN CHOIX LOCAL

Présentement, une commission scolaire a le pouvoir de renoncer aux exercices religieux dans une école particulière ou dans toutes les écoles. Ce pouvoir a été très peu utilisé. Par le passé, le conseil consultatif avait déjà recommandé que cette clause soit inversée, afin qu'une commission scolaire puisse choisir d'avoir des exercices religieux. Donc, si les exercices religieux doivent continuer sous une forme quelconque, cette clause d'adhésion demeure une recommandation raisonnable.

Toutefois, la nature et la forme des exercices religieux doivent être déterminées par règlement du conseil consultatif, afin de s'assurer que ces pratiques ne contreviennent pas aux clauses de la Charte des droits et libertés en ce qui concerne la liberté de religion, ni au Code des droits de la personne en ce qui concerne les pratiques discriminatoires.

Les conseillers légaux s'entendent généralement sur le fait que la législation et la réglementation doivent :

1. S'assurer que les prières et les lectures sont choisies à partir d'une variété de sources religieuses et non religieuses; et

2. Permettre suffisamment de contrôle sur la pratique comme telle dans la salle de classe pour éliminer la possibilité de limiter la perspective des prières et des lectures.

Selon le conseil, l'autorité de déterminer la nature et la forme des exercices religieux dans les écoles ne doit pas appartenir à la commission scolaire, pour les raisons suivantes :

1. S'il s'agit d'une question difficile pour la législature, ce ne sera pas plus simple au niveau local.

2. Si les droits de l'élève et ceux de l'enseignant relèvent de la loi fédérale, ils ne doivent pas être exposés à une restriction par une commission scolaire. Agir ainsi conduirait inévitablement à des poursuites légales contre la commission scolaire.

3. Dans les divisions ayant une population fortement homogène, il serait argumenté que les "quelques autres" doivent s'en accommoder. Mais, la nature même des droits individuels, c'est précisément qu'ils existent pour chaque personne, même s'il n'y a qu'une seule personne du genre dans la communauté. Prenez le cas du Collège McGregor.

4. Si le sujet devient important localement, il peut favoriser l'émergence de candidats ayant un seul point à leur programme, ce qui est habituellement malheureux.

5. Si le sujet devient important localement, il peut engendrer des situations anormales pour les élèves, les parents et les enseignants, de même que pour les commissaires. Les élèves peuvent se sentir comme des pions dans le débat, les parents peuvent subir les pressions de la communauté et les enseignants peuvent se voir forcés de faire connaître leurs points de vue. Tel que ce fut évident à McGregor, il peut en résulter beaucoup de dommages.

6. Si la question est résolue d'une façon par les commissaires de cette année, elle peut être inversée par ceux de l'an prochain. Il serait des plus déplorable d'avoir un tel va et vient, d'avoir une solution acceptable une année, inacceptable l'année suivante.

OPTION III : LA LÉGISLATION PROPOSÉE

Les écoles seront non confessionnelles

84(1) Les écoles publiques seront non confessionnelles et aucun exercice religieux n'y sera permis, excepté tel que stipulé dans cette section.

Le déroulement des exercices religieux

84(2) Tout exercice religieux donné dans les écoles publiques devra l'être conformément aux règlements du conseil consultatif, un organisme établi en vertu de la Loi sur l'administration scolaire.

Les paragraphes 84(3) à 84(8) sont abrogés.

LA RÉGLEMENTATION PROPOSÉE

1. Dans la présente réglementation, le terme "école" signifie une école publique.

2. Une commission scolaire peut, par règlement administratif, décider que des exercices religieux auront lieu dans une ou plusieurs écoles au cours de l'année courante et, par la suite au cours de cette même année scolaire, ils auront lieu dans cette ou ces écoles.

3. Un règlement administratif adopté en vertu du paragraphe 2 ci-dessus est en vigueur seulement jusqu'au 30e jour du mois de juin suivant la journée à laquelle ce règlement est adopté.

4. Les exercices religieux consisteront en la lecture d'un texte choisi dans un livre de lectures approuvé par le conseil consultatif et dont le contenu proviendra d'un vaste éventail de sources religieuses et non religieuses.

5. Les textes d'une religion quelconque ne peuvent pas être exclusivement utilisés ou recevoir une place de choix.

6. Le déroulement des exercices religieux peut inclure l'assistance d'un ou plusieurs élèves; mais, une telle assistance sera strictement volontaire.

7. Lorsque le parent ou le tuteur d'un élève n'ayant pas l'âge de sa majorité avise l'enseignant qu'il ne désire pas que cet élève assiste aux exercices religieux, l'élève n'y assistera pas et, si un élève d'âge majeur ne désire pas y assister, il sera libre de ne pas y assister.

8. Aucun enseignant ne sera requis de diriger ou de participer à des exercices religieux.

9. Le temps accordé pendant les heures de cours aux exercices religieux n'excédera pas dix minutes au cours d'une même journée.

10. Toute extension ou autre modification à ces règlements doit recevoir l'approbation du conseil consultatif.

Le règlement 554/88 du Manitoba est abrogé.

Juin 1989

CONSEIL CONSULTATIF

RAPPORT SUR : LES PROGRAMMES D'AIDE À L'ÉLÈVE VULNÉRABLE

Chaque enfant peut apprendre. Qu'un si grand nombre d'élèves ne parviennent pas à se réaliser au maximum de leurs possibilités reflète non pas l'incapacité des élèves, mais plutôt l'incapacité des écoles à répondre aux besoins de chaque enfant.

Des modifications importantes en éducation sont à la fois nécessaires et possibles pour les élèves courant le risque d'un échec scolaire; venir à leur secours avant qu'ils ne glissent au-delà de la portée de notre aide est peut-être le défi le plus grand que doivent relever les écoles en ce moment.

Ces élèves n'ont pas été préalablement identifiés comme ayant des besoins spéciaux; mais, dans le système scolaire actuel, ils sont très vulnérables. Ce sont des élèves qui ont la capacité de réussir, mais qui sont virtuellement en train de nous "glisser entre les doigts". Historiquement, les besoins de ce groupe n'ont pas été identifiés.

Nous savons que les élèves vulnérables ne sont pas exclusifs à un quelconque endroit particulier du Manitoba car, en fait, on les retrouve dans toutes les régions de la province (Défis et changements, 1987). Nous savons aussi que nous pouvons faire beaucoup mieux envers les élèves vulnérables, que nous pouvons commencer à considérer le succès scolaire comme étant un droit de naissance qui leur revient.

QUI SONT-ILS?

Dans ce rapport, les élèves décrits comme étant "vulnérables" sont des élèves qui, même s'ils en sont intellectuellement capables, courent le risque de ne pas parvenir au succès à l'école. Parmi les causes possibles, citons le manque d'efforts, les problèmes familiaux, le manque d'espoir, des problèmes de comportement, l'absentéisme, une situation socio-économique difficile, un désavantage linguistique et l'aliénation culturelle. Divers facteurs additionnels peuvent aggraver ces problèmes.

La recherche à ce sujet révèle que les facteurs énumérés ci-dessus sont de nature corrélationnelle et qu'ils sont tous d'importants signes précurseurs d'un comportement d'abandon des études (Madak, 1987). Il est donc manifestement clair que les élèves "vulnérables" sont des décrocheurs potentiels. De plus, les conséquences d'un abandon des études sont plus sérieuses que par le passé, parce qu'il y a si peu d'emplois disponibles.

Les élèves vulnérables peuvent se trouver n'importe où dans le système scolaire, de la maternelle à la 12^{e} année. Ils peuvent aussi bien être issus des familles les plus fortunées que de celles qui sont dans l'indigence.

Les caractéristiques générales de ces élèves comprennent :

- une intelligence moyenne ou au-dessus de la moyenne
- peu de motivation
- peu d'estime personnelle
- une piètre performance
- un manque d'assiduité
- peu d'aptitudes à s'organiser et à prendre des décisions.

L'ÉTENDUE DU PROBLÈME

À cause des variations qui existent au niveau des méthodes pour cumuler des données au sujet des décrocheurs, il est difficile d'obtenir des statistiques précises sur l'étendue exacte du problème.

Aux États-Unis, les évaluations vont d'aussi peu que 10 p. 100 et jusqu'à un maximum de 40 p. 100 (Rumberger, 1987). Le taux estimé au Canada est d'environ 25 p. 100 (Calamai, 1987), même s'il a été dit que ce pourcentage varie beaucoup d'une province à l'autre (Arnoti, 1987). En Ontario, une étude (Radwanski, 1987) y situe le niveau d'abandon des études à 33 p. 100. En Saskatchewan, une étude effectuée en 1985 par la Commission des droits de la personne de la Saskatchewan a démontré que le niveau d'abandon des études, en 1980-81, pour les élèves non autochtones y était de 15 p. 100 et de 43,2 p. 100 pour les élèves autochtones (Lee, 1986). Les résultats des évaluations pour le Manitoba sont très similaires à ceux de la Saskatchewan (Madak, 1987).

Le nombre d'élèves courant le risque d'abandonner leurs études est significativement plus élevé au centre-ville de Winnipeg qu'ailleurs dans la province. Toutefois, il y a suffisamment de décrocheurs dans toutes les régions de la province pour justifier une attention sérieuse de notre part.

Les enseignants conviennent généralement que :

1. Un élève "vulnérable" l'est typiquement à cause d'une interaction complexe d'éléments variables ayant pris place sur une longue période de temps, et

2. La première étape pour fournir des programmes qui s'attaquent efficacement à la situation doit être de discerner l'étendue du problème au niveau local, parce que chaque division scolaire est unique et possède son propre profil culturel, socio-économique, familial et communautaire.

LES PROGRAMMES ET LES SERVICES

Les programmes et les services destinés à ces élèves doivent essentiellement, mais non exclusivement, viser à faire une différence dans le domaine sur lequel le système scolaire exerce l'impact le plus marqué, c'est-à-dire la réussite de l'élève à l'école. Ces programmes et ces services devraient être établis indépendamment des services pour les besoins spéciaux, parce que les élèves vulnérables doivent être différenciés des élèves handicapés pour qui certaines mesures spécifiques ont déjà été prises.

L'objectif, c'est d'améliorer leur réussite scolaire, en faisant des efforts concertés pour leur permettre des expériences scolaires positives. À cette fin, les programmes devraient se centrer sur le développement d'une relation de confiance entre l'élève et un enseignant-guide, de même qu'une relation de collaboration entre l'école et le foyer.

Les élèves devraient participer à des activités orientées vers le succès, des activités qui misent sur leurs points forts et leur permettent de développer des qualités personnelles et sociales telles que :

- Une relation de confiance avec un adulte de l'école qui s'intéresse réellement au succès de l'élève (enseignant-guide, conseiller).
- Une image plus positive de soi-même.
- Une attitude plus positive envers les dirigeants et l'école elle-même.
- Un comportement appropriée avec ses pairs et les adultes.

Parce que les élèves apprennent à partir de leurs succès, il est important que, dans leurs efforts pour atteindre de tels succès, on les aide à :

- Établir des buts réalistes.
- Apprendre comment prendre des décisions.
- Améliorer leurs habitudes de travail et d'étude.
- Apprendre à terminer leurs travaux ou les tâches qui leur sont assignées.

Ces élèves, qu'ils soient au primaire ou au secondaire de 1er ou de 2^{e} cycle, devraient habituellement être intégrés dans des salles de classe régulières.

Il n'y a pas un seul programme ou une seule politique qui saurait répondre aux besoins de tous les élèves vulnérables (Mann, 1986). Il y a toutefois trois éléments communs qui ont été suggérés pour une programmation efficace (Madak, 1987) :

1. Les divisions scolaires doivent d'abord parvenir à une définition uniforme de ce qu'est un élève vulnérable. C'est-à-dire qu'elles doivent pouvoir identifier leur population-cible.

2. Les éducateurs ne doivent pas attendre que l'élève vulnérable soit rendu au secondaire de 1er ou de 2^{e} cycle pour mettre en oeuvre des programmes qui lui sont destinés. En se fondant sur les facteurs de risque en cause, il semble que l'école élémentaire est le meilleur endroit pour débuter des programmes de prévention.

3. Non seulement les systèmes scolaires doivent déterminer des plans d'action clairs face à ce problème; mais, ces plans doivent aussi permettre énormément de flexibilité, afin de répondre aux besoins individuels d'une variété d'élèves vulnérables.

RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX ÉLÈVES VULNÉRABLES

Il est recommandé au ministre de l'Éducation et de la Formation professionnelle de :

LE PROGRAMME

1. Établir des programmes qui procureront aux élèves vulnérables :

   (a) les ressources nécessaires pour répondre à leurs besoins scolaires, et

   (b) les services de conseillers professionnels qui apporteront à l'élève, individuellement ou en groupe, un support émotionnel et aideront à son ajustement social et scolaire, de même qu'à la planification de sa carrière.

LE FINANCEMENT

2. Fournir un financement compensatoire à long terme pour les élèves vulnérables (de la maternelle à la 12e année). Ce financement devrait servir à :

   (a) La dotation d'un personnel suffisant pour coordonner les programmes et maintenir les services aux élèves vulnérables.

   (b) La conception et l'achat du matériel spécial de ressources.

   (c) Des arrangements spéciaux au niveau de l'organisation et des installations (ex. : sites d'apprentissage à l'extérieur du campus, centres locaux de traitement et de renseignement sur les drogues).

   (d) Le perfectionnement du personnel (ex. : conférences provinciales, ateliers locaux sur les méthodes pédagogiques).

   (e) Des projets-pilotes pour identifier les projets alternatifs.

   Ce financement devrait être établi indépendamment du financement pour le centre-ville, parce qu'un nombre croissant d'élèves vulnérables vivent dans les banlieues, dans les régions rurales et dans le Nord. Il doit aussi être structuré indépendamment des services spéciaux, parce que les élèves vulnérables doivent être différenciés des élèves handicapés.

LES ÉLÈVES AUTOCHTONES

3. Accroître significativement les fonds du programme pour les élèves autochtones, dans les domaines suivants :

   (a) Les programmes d'études et le matériel de ressources, pour aider les enseignants à adapter les programmes provinciaux de telle sorte qu'ils aient un sens pour les élèves autochtones.

   (b) Le recyclage des enseignants, afin qu'ils puissent acquérir une sensibilisation transculturelle, des méthodologies d'enseignement appropriées et l'efficacité dans la mise en oeuvre des programmes d'études.

LES ÉLÈVES IMMIGRANTS

4. Établir des mesures de soutien pour le développement continu de la langue et de l'alphabétisation, afin d'aider les élèves linguistiquement défavorisés à venir à bout du programme scolaire.

LA SENSIBILISATION DES ENSEIGNANTS

5. Accroître la sensibilisation des enseignants au sujet des décrocheurs potentiels, afin de pouvoir leur apporter l'aide, l'encouragement et le soutien nécessaires.

L'APPROCHE INTÉGRÉE

6. Établir un processus permettant une discussion et une coopération continués entre les autorités scolaires, les services gouvernementaux appropriés, les agences de services communautaires et le milieu du travail, afin d'améliorer les liens, d'identifier les éléments qui affectent les élèves vulnérables et de déterminer les mesures à prendre pour régler ces questions.

Juin 1989

(RAPPORT SUR LES ÉLEVES VULNÉRABLES)

LES PRÉSENTATEURS

Pauline Clark, directrice générale, Service de l'éducation au centre-ville, Division scolaire de Winnipeg, n·1.

Diane Cooley, directrice intérimaire, Division de l'enseignement aux Autochtones, Ministère de l'Éducation du Manitoba.

Robert Cross et Otto Toews, service du directeur général, Division scolaire de River East, n· 9.

Juvenal Furtado, chef du service, Anglais - Langue seconde, Division scolaire de Winnipeg, n· 1.

BIBLIOGRAPHIE

Arnoti, B. (1987). Low educational attainment in Canada, 1975-1985 "De piètres réussites scolaires au Canada, 1975-1985". Canadian Social Trends, édition du printemps, p. 28-32.

Calamai, P. (1987). Reading tests rank Canadians behind Americans "Des tests de lecture placent les Canadiens derrière les Américains". Winnipeg Free Press, le 15 septembre, p. 40.

Clark, Pauline (1989). Students-at-risks : Summary of presentation to the Minister's Advisory Board "Les élèves vulnérables: Sommaire d'une présentation au conseil consultatif du ministre". Division scolaire de Winnipeg, n• 1.

Cuban, Larry (1989). At-risk-students : What teachers can do. "Les élèves vulnérables : Ce que peuvent aire les enseignants". Educational Leadership. Février 1989, p. 29-32.

Division scolaire d'Assiniboine-Sud, n• 3, (1989). Report of the needs assessment committee. "Rapport du comité d'évaluation des besoins".

Division scolaire de River East, n• 9, (1988). Students-at-Risk Programs Handbook "Manuel des programmes pour les élèves vulnérables".

Division scolaire de Winnipeg, n• 1, (1988). Working together : Inner City conference report "Travailler semble : Rapport d'une conférence sur le centre-ville".

Lee, J.D., (1986). Education of Native adolescents in inner-city schools "L'éducation des adolescents autochtones dans les écoles du centre-ville". Canadian Journal of Native Education, p. 13(2).

Madak, Paul (1987). School dropouts : A review of the literature. "Les décrocheurs : Une révision de la documentation". Projet de recherche financé par Inner City Educational Initiatives, Winnipeg.

Mann, D. (1986). Dropouts prevention - getting serious about programs that work "La prévention du décrochage : Pour devenir sérieux au sujet de programmes qui fonctionnent". NASSP Bulletin, 70, p. 66-73.

Ministère de l'Éducation du Manitoba, (1988). Draft guidelines for guidance services in Manitoba schools "Ébauche des lignes de conduite pour les services d'orientation dans les écoles du Manitoba". Rapport au Ministre de l'Éducation du Groupe de travail en orientation.

Ministère de l'Éducation du Manitoba, (1988). Challenges and changes: Report of Manitoba's high school review panel "Les défis et les changements - Rapport de la Commission de révision des écoles secondaires du Manitoba". Winnipeg.

Radwanski, George, (1987). Ontario study of the relevance of education, and the issue of dropouts "Étude de l'Ontario sur la pertinence de l'enseignement, et la question des décrocheurs". Ministère de l'Éducation de l'Ontario.

Rumberger, R.W., (1987). High school dropouts : A review of the issues and evidence "Les décrocheurs du secondaire : Révision du problème et des faits connus". Review of Educational Research, 57(2), 101-121.

Slavin, Robert et Madden, Nancy, (1989). What works for students-at-risk : A research synthesis "Ce qui fonctionne avec les élèves vulnérables - Synthèse d'une recherche". Educational Leadership, février 1989, p. 4-13.

LE RÔLE DU CONSEIL CONSULTATIF

Un sous-comité du conseil consultatif fut formé, afin d'examiner le rôle du conseil. Ce rapport qu'endosse le conseil comprend les points suivants :

A. Un bref historique du conseil consultatif
B. La situation actuelle du conseil consultatif
C. Les conclusions
D. Les recommandations
E. Les sources

A. UN BREF HISTORIQUE DU CONSEIL CONSULTATIF

En mai 1990, le conseil consultatif aura cent ans d'existence.

Ce bref historique du conseil a pour but de documenter les changements dans le rôle et les fonctions du conseil consultatif, au cours de ces cent ans, et de fournir un aperçu de l'érosion graduelle de son statut au sein de la communauté éducative.

I. LES DÉBUTS DU CONSEIL : 1890-1908

"La Loi de l'éducation de 1890 prévoyait la création d'une administration scolaire partagée. Deux organismes séparés et distincts furent donc organisés, afin de contrôler les aspects centralisés de l'administration scolaire, soit le Ministère de l'Éducation et le conseil consultatif." (Wilson, 1978).

Le Ministère de l'Éducation était l'organisme administratif contrôlant les fonds destinés à l'éducation. Le Ministère de l'Éducation était en fait un comité du conseil exécutif et il dirigeait un personnel réduit de commis et de sténographes. (Wall, 1939).

Le conseil consultatif contrôlait l'aspect proprement relatif à l'éducation. "Le contrôle législatif de l'éducation et donc des aspects plus spécialisés du système scolaire allait être remis à un organisme non politique d'experts représentant le milieu de l'enseignement." (Wall, 1939). Les tâches du conseil comprenaient l'étude et l'autorisation des textes, la détermination des critères de compétence des enseignants et des inspecteurs, l'annulation des certificats, l'établissement de normes pour l'admission aux écoles secondaires, la nomination des évaluateurs pour préparer les documents des examens, l'établissement des règles de classification, l'organisation et la direction des écoles normales, secondaires et publiques, l'établissement des règlements sur les dimensions du matériel des

installations scolaires, le règlement des litiges et des plaintes non prévus par la loi et l'élaboration de suggestions sur les sujets soumis par le Ministère de l'Éducation. (Wall, 1939).

Le premier conseil se composait de sept membres : quatre furent nommés par le Ministère de l'Éducation, deux furent choisis par les enseignants et un fut nommé par l'Université du Manitoba. Ils devaient tous être en fonction pour un mandat de deux ans.

Les premiers conseils ont eu tendance à être très stables au niveau de leurs membres et ceux-ci furent souvent nommés à nouveau. Par exemple, Daniel McIntyre qui représentait les enseignants de l'élémentaire fut nommé au conseil en 1890 et il y est demeuré en fonction pendant quarante ans. Le conseil fut souvent sous la présidence d'un membre du clergé. Le Dr. R. Fletcher fut secrétaire du conseil de 1903 à 1962.

"Dans sa pratique actuelle, le conseil consultatif exerce pratiquement tous les pouvoirs statutaires que la législature lui a conférés par la Loi du Ministère de l'Éducation de 1890." (Wall, 1939, p. 78). "L'importante tâche de déterminer la politique en matière d'éducation fut laissée à la discrétion du conseil lui-même". (Wall, 1939, p. 79).

". . . ses règles et règlements étaient obligatoires pour tout le système d'éducation." (Wall, p. 79).

Dès le début de son existence, le conseil consultatif a commencé le processus d'abandon du contrôle de certaines parties de son mandat. L'une des premières concessions en faveur du Ministère de l'Éducation fut le contrôle des édifices scolaires. Une autre partie de son mandat, soit l'élaboration d'un plan de cours détaillé devant être utilisé dans les écoles, fut aussi remise à des comités d'enseignants.

II. MODIFICATIONS À LA LOI : 1908

En 1908, des modifications apportées à la Loi comprenaient la création du poste de ministre de l'Éducation qui assumait la responsabilité du Ministère de l'Éducation. La politique en matière d'éducation demeurait la responsabilité du conseil. Toutefois, la composition du conseil a alors été modifiée et c'est le ministre qui en nommait la majorité des membres.

Wall (1939) a remarqué que ceci plaçait les membres nommés par le ministre dans une position où ils se sentaient "obligés d'accomplir les désirs du ministre et du Ministère". (p. 104). En pratique, le conseil n'a pas

émis de règlements qui ne recevaient pas l'approbation du ministre ou du sous-ministre.

La clause stipulant qu'une majorité des membres devait être nommée par le Ministère de l'Éducation a donné l'assurance qu'une certaine mesure de contrôle gouvernemental pouvait en tout temps être exercée sur le personnel du conseil". (Wall, 1939). De plus, les nominations de deux ans assurait le Ministère qu'il n'aurait pas le fardeau d'un "conseil nommé par une administration précédente et, conséquemment, ne partageant pas ses points de vue particuliers sur les questions relatives à l'éducation." (Wall, 1939).

Wall a aussi remarqué que le conseil "agissait comme un tampon utile entre les dirigeants du Ministère de l'Éducation et le public, en ce qui concerne une considération spéciale et des concessions au sujet du statut, de la certification, des manuels et de certains autres points. Pour ces dirigeants, il était très commode de pouvoir dire qu'une question particulière était du ressort spécial du conseil consultatif et qu'aucune exception ne pouvait être accordée." (Wall, 1939, p. 119).

III. LA LOI DE 1937

En 1937, des changements majeurs furent apportés à la Loi.

"La Loi de 1937 devait placer la responsabilité de l'éducation directement sous l'autorité de la législature, en remettant au ministre de l'Éducation le contrôle complet sur tous les aspects des politiques relatives à l'éducation et de l'administration scolaire." (Wall, 1939, p. 122).

Le ministre croyait que le conseil consultatif ne pouvait plus se conformer à ses responsabilités d'élaborer des politiques sur l'éducation "parce que certaines faiblesses inhérentes se trouvaient au sein même du conseil." Les faiblesses du conseil, telles que vues par le ministre de l'époque étaient au nombre de deux :

> "a. ils n'ont ni le temps, ni l'occasion, ni la connaissance spéciale de cette province dans son ensemble qui sont nécessaires pour considérer les questions de politique sur l'éducation affectant toute la province. Aucune politique coordonnée et unifiée ne peut être élaborée dans de telles circonstances.

b. . . . du point de vue éducationnel, la représentation au conseil a largement été de caractère urbain." (Discours du ministre de l'Éducation, le 8 avril 1937, cité dans Wall).

Le rôle du conseil dans la formulation de la politique relative à l'éducation devait être donné à un directeur général des écoles.

Le ministre assumait pratiquement tous les pouvoirs du conseil consultatif.

La composition du conseil fut changée, afin d'y inclure le ministre de l'Éducation, le sous-ministre de l'Éducation, le directeur général de l'Éducation, le président de l'Université du Manitoba, huit membres nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, un membre élu ou nommé par les inspecteurs de la province, deux membres nommés par les enseignants des écoles publiques et actuellement engagés dans l'enseignement dans la province, un membre des enseignants des écoles secondaires et trois membres élus ou nommés par les commissaires scolaire de la province.

Le conseil fut laissé avec les pouvoirs suivants :

1. (a) Prescrire la forme des exercices religieux qui seront utilisés dans les écoles.

   (b) Prescrire et réglementer les exercices patriotiques qui seront effectués dans les écoles.

   (c) Déterminer ce qui doit être fait dans le cas de tout enseignant dont le permis est suspendu par un inspecteur.

   (d) Réviser le cas de tout enseignant pouvant se sentir personnellement lésé par toute décision du ministre concernant son permis en tant qu'enseignant et d'en informer le ministre.

2. Toute réglementation concernant les examens, la formation professionnelle, l'émission des permis et le classement des enseignants, les programmes d'études, les manuels et les livres de référence doit, avant d'être adoptée ou amendée, être référée au conseil pour qu'il en discute et fasse rapport au ministre dans les deux mois suivant la date à laquelle tout règlement proposé lui est soumis.

3. Le conseil se penchera aussi sur toute autre question pouvant aussi lui être référée par le ministre et il pourra aussi s'engager dans la recherche et l'étude de questions de politique éducationnelle, autres que celles d'ordre administratif, et il en fera rapport au ministre.

4. Le conseil remettra annuellement un rapport au ministre, avec toute proposition pour la promotion de l'éducation en général, comme il lui semblera utile et opportun. (Rapport du Ministère de l'Éducation, 1937-38).

À partir de ce moment, le rôle du conseil fut réactif, excepté dans le domaine des exercices religieux et des manifestations patriotiques. Wall a remarqué que, dans ses premières années de fonctionnement, le conseil a agi comme un organisme de réception et d'enregistrement car, à ce moment, toute initiative reposait sur le ministre de l'Éducation.

Par exemple, au cours de la période de 1937 à 1945, le conseil s'est réuni moins souvent et il semblait se limiter aux exercices religieux et aux manifestations patriotiques. En 1938, il y eut seulement deux réunions du conseil.

Le rapport de 1941 du conseil consultatif indique que six réunions furent tenues au cours de l'année et que la question la plus importante à l'agenda fut la révision des règlements régissant la tenue des exercices patriotiques.

Le rapport de 1943 indique que quatre réunions eurent lieu et que leur accomplissement remarquable fut de terminer la révision des règlements sur les exercices religieux dans les écoles.

IV. MODIFICATIONS À LA LOI : 1945

Les pouvoirs du conseil furent limités encore plus.

Il a conservé les exercices religieux et les manifestations patriotiques du n• 1 ci-dessus et les parties 2, 3 et 4; mais, il a perdu les articles portant sur les permis des enseignants et leurs certificats.

Dans le rapport de 1946 du conseil, le principal sujet à l'étude fut les exercices patriotiques. Le conseil a reçu des rapports de progression d'un certain nombre de groupes sur la révision des programmes d'études et certaines modifications aux manuels.

En 1949-50, le premier directeur fut nommé à la Direction de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes, et cette Direction a alors débuté le processus visant à s'accaparer d'une part encore plus grande du travail du conseil consultatif.

Durant les années 50, le conseil a fait plusieurs recommandations aux ministres sur une grande variété de sujets. Par exemple, en 1953, il a fait des recommandations sur la Fédération des associations foyer-école, des programmes d'études canadiens uniformes, des services pour les enfants handicapés, des exercices pour le couronnement de la Reine, etc.

V. MODIFICATIONS À LA LOI : 1959

La composition du conseil consultatif fut changée à nouveau. Le conseil se compose maintenant du sous-ministre de l'Éducation, du directeur des programmes d'études, du directeur de l'enseignement, du président du comité sur les programmes d'études de l'Association des enseignants du Manitoba et de pas moins de 21 personnes nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil (incluant un inspecteur d'école, un directeur général des écoles, trois membres de l'Association des enseignants, quatre commissaires, un de chaque université, et d'autres de la communauté).

Les pouvoirs du conseil sont virtuellement demeurés les mêmes.

VI. MODIFICATIONS À LA LOI : 1966

D'autres changements furent apportés à la composition du conseil.

Les pouvoirs du conseil comprenaient :

1. (a) Prescrire la forme des exercices religieux qui seront utilisés dans les écoles.

   (b) Prescrire et réglementer les exercices patriotiques qui seront effectués dans les écoles.

   (c) Évaluer les programmes d'études, les manuels et les livres de référence devant servir dans les écoles de la province.

   (d) Étudier et faire des recommandations au ministre au sujet des rapports des comités nommés par le ministre pour examiner et réviser les résumés de cours et de matières.

> Le conseil devra se pencher sur toute autre question qui lui sera référée par le ministre et il pourra aussi s'engager dans la recherche et l'étude de sujets relatifs aux politiques sur l'éducation, autres que les questions d'ordre administratif, et il en fera rapport au ministre.
>
> Le conseil remettra un rapport annuel au ministre, avec ses suggestions pour la promotion de l'éducation en général, tel qu'il lui semblera utile et opportun de le faire. Ce rapport devra être déposé devant la législature de la session suivante et dans les quinze jours au début de la session.

Il est à remarquer que le conseil a passé plusieurs de ses réunions à s'interroger sur son propre rôle, tel que le souligne le paragraphe suivant tiré du rapport annuel du conseil de 1967 :

> "Au cours de l'année, le conseil a consacré un temps considérable à l'évaluation de ses termes de référence et de procédures, afin de déterminer les façons et les moyens les plus efficaces par lesquels ses membres profanes ou professionnels pouvaient tous les deux s'acquitter de leur propre fonction qui est de fournir au ministre des avis sur les questions relatives à l'éducation." "...le conseil a fait des recommandations au ministre concernant des amendements à la Loi du Ministère de l'Éducation qui, tout en laissant entre les mains du conseil la responsabilité générale des questions relatives aux textes et aux cours d'études, lui accorderaient en même temps plus de latitude, afin de pouvoir porter une plus grande attention à des questions plus fondamentales." Ils ont proposé d'examiner les librairies scolaires et le matériel d'apprentissage, l'enseignement aux enfants exceptionnels, l'éducation des adultes, la place des arts dans l'ensemble du système scolaire, la formation des enseignants, l'orientation des élèves, l'éducation familiale, etc."

Comme nous le verrons, ce thème - s'interroger sur son rôle - revient tout au long des dernières années du conseil.

En 1968, le conseil a approuvé un total de 92 nouveaux textes et cours recommandés pour autorisation dans l'école.

En 1972, la réorganisation du Ministère de l'Éducation a éloigné encore plus le conseil consultatif du processus décisionnel. Même son rapport annuel fut reporté à la fin du rapport annuel du Ministère de l'Éducation. Le conseil consultatif de cette année a effectivement émis une série de recommandations au ministre, allant de déclarations philosophiques générales apportant des suggestions pour l'enseignement aux Autochtones jusqu'à des propositions de manuels.

En 1974, la déclaration suivante apparaît dans le rapport annuel du conseil :

> "Une préoccupation fut exprimée au sujet du rôle du conseil en tant que conseiller du ministre. Il fut convenu que ceci serait un thème majeur de discussion pour la prochaine année."

En 1975-76, le Ministère de l'Éducation établit un Comité d'élaboration et d'articulation des programmes dont le nom fut changé en 1978 pour celui de Comité d'étude de la politique en matière de programmes scolaires. Il était composé des trois comités de révision des programmes : de l'élémentaire, du secondaire de 1er cycle et du secondaire de 2^{e} cycle. Le rapport annuel du Ministère de l'Éducation de cette année déclarait que le conseil d'élaboration et d'articulation des programmes est "le principal organisme consultatif du Ministère de l'Éducation dans tous les domaines se rapportant aux programmes."

Dans ce même rapport, les termes se référant au conseil consultatif suggéraient que le conseil "fasse des suggestions pour promouvoir de façon générale l'éducation au Manitoba," et le ministre fut cité comme disant que le conseil a un rôle important à jouer en ce qui concerne l'éducation au Manitoba. Comme exemple de ce qu'il pensait important, le ministre a demandé au conseil d'enquêter sur :

- Les activités commerciales ayant lieu dans le système des écoles publiques et n'ayant pas de rapport avec le programme scolaire.

- Les rapports indiquant que de jeunes entrepreneurs exerçaient certaines de leurs activités dans les écoles.

- La situation dans les écoles des exercices religieux, de l'enseignement religieux et des cours sur les religions du monde.

En 1980, le rapport du conseil mentionne que : "Dans son discours, il (le ministre) a parlé de l'importance du conseil et du travail qui était effectué par le conseil." Cette année-là, le conseil a entendu dix-sept présentations de mémoires.

En 1983, le ministre a demandé au conseil d'évaluer ses structures et son fonctionnement. Le conseil a soumis des recommandations au ministre concernant ses structures et son fonctionnement et il a entendu sept présentations de mémoires.

En 1985, le conseil a abandonné son rôle dans l'évaluation des manuels, en faveur du Service d'élaboration et de soutien des programmes, et il n'a conservé que le droit de réviser le processus annuellement.

À partir de 1986-87, le rapport annuel du conseil ne fait plus partie du rapport annuel du Ministère de l'Éducation.

B. LA SITUATION ACTUELLE DU CONSEIL CONSULTATIF

Présentement, le rôle du conseil consultatif est sérieusement remis en question. Ses tâches et fonctions ont été gravement érodées et beaucoup de son efficacité a été perdue, suite à des années de désuétude.

La plupart des questions concernant l'éducation sont devenues très complexes et le degré d'expertise requis pour s'occuper de ces questions a stimulé la création d'organismes spécialisés, afin de prendre charge de plusieurs des fonctions précédemment accomplies par le conseil.

Dans les années 70, la responsabilité du conseil consultatif "d'évaluer les programmes d'études" (16(1)(d)) était acquise d'avance par le Comité d'étude de la politique en matière de programmes scolaires qui, en vertu de son mandat, est le seul organisme ayant la responsabilité de faire des recommandations au Ministère et au ministre pour les sujets se rapportant aux politiques, aux priorités et aux activités relatives à l'élaboration des programmes d'études et à leur mise en oeuvre, de la maternelle à la 12^{e} année.

La tâche statutaire du conseil consistant à "étudier et faire des recommandations au ministre au sujet des rapports des comités nommés par le ministre pour examiner et réviser les résumés de cours et de matières" (16(1)(c)) est largement tombée en désuétude, vu que les rapports d'organismes tels que le Comité de révision du secondaire de 2^{e} cycle, le Groupe de travail sur l'orientation et la consultation, de même que le Groupe de travail sur l'école à domicile, ne furent même pas transmis au conseil consultatif.

Depuis 1985, le rôle du conseil consultatif en ce qui concerne "l'évaluation... des manuels scolaires et de tout autre matériel pédagogique devant servir dans les écoles publiques" (16(1)(d)) a changé : appelé auparavant à approuver les manuels et le matériel, il est maintenant chargé de s'assurer que les procédures appropriées sont en place à la Direction de l'élaboration et de la mise en oeuvre des programmes, pour la sélection appropriée du matériel relatif aux programmes d'études.

En ce qui concerne la tâche du conseil consultatif de "faire des règlements concernant les exercices religieux dans les écoles publiques" (16(1)(a)), une tentative fut faite par le conseil en 1985, afin de changer le Règlement 246/80 pour y inclure un choix de lectures tirées de différentes sources religieuses. Toutefois,

le changement proposé n'a pas eu lieu et le manuel d'exercices religieux qui fut conçu à ce moment n'a pas à date été distribué dans les divisions scolaires. Le manuel d'exercices religieux présentement en usage dans les écoles remonte à 1964.

Le paragraphe 16(2) de la Loi sur l'administration scolaire stipule que "le conseil devra prendre en considération toute autre question pouvant lui être référée par le ministre et devra en faire rapport au ministre." Une recherche dans les dossiers antérieurs à l'année courante révèle que, pendant plusieurs années, pas une seule question n'a été référée au conseil par un ministre. De plus, avant cette année, il n'y a pas eu de réunion du conseil avec le ministre depuis novembre 1985.

En ce qui concerne les domaines où le conseil exerce ses droits de "s'engager dans la recherche et l'étude de questions relatives aux politiques sur l'éducation... et d'en faire rapport au ministre" (16(1)(e)), une étude des recommandations soumises au ministre par le conseil depuis 1985 révèle que ces recommandations n'ont pas reçu de réponse.

En dépit de l'exigence statutaire que le conseil consultatif se réunisse pas moins d'une fois à tous les deux mois, entre septembre et juin de chaque année (17(2)), il n'y a pas eu de réunion du conseil entre juin 1987 et avril 1988.

Tous les membres actuels du conseil ont été nommés par l'administration précédente, pour un mandat d'un an, ce qui est contraire au paragraphe 12(1) de la Loi sur l'administration scolaire qui stipule un mandat de deux ans. De plus, quatre postes vacants au conseil le sont depuis décembre 1988 et ils n'ont pas encore été comblés.

La responsabilité des exercices religieux dans les écoles est la prérogative exclusive du conseil (16(1)(a)). Toutefois, la décision récente du ministre de défendre devant les tribunaux les règlements présentement en vigueur fut prise sans consultation auprès du conseil. Il s'agit ici d'un autre symptôme du peu de considération accordée au conseil consultatif. Si nous ne sommes pas consultés dans les domaines où nous avons une responsabilité bien définie, comment pouvons-nous espérer être d'une utilité quelconque dans ces domaines où notre rôle n'est que consultatif?

C. CONCLUSIONS

Sur une période de cent ans, les fonctions du conseil consultatif ont graduellement été prises en charge par les nombreux services et les nombreux comités du Ministère de l'Éducation du Manitoba, tels le Service d'élaboration et de soutien des programmes d'études, le Comité d'étude de la politique en matière de programmes scolaires et le Comité de révision des programmes d'études, le Comité de perfectionnement et de certification des enseignants, le Comité de planification et de recherche et la Commission des finances des écoles publiques.

Au cours des dernières années, les avis du conseil ont été rarement recherchés et rarement acceptés. Le conseil a travaillé à produire des rapports, des recommandations et du matériel scolaire; mais, ceux-ci semblent ne pas avoir été très appréciés. Ils n'ont certainement pas mis en oeuvre et, dans certains cas, ils semblent ne même pas avoir mérité une réponse.

D'un organisme doté au départ de beaucoup de pouvoirs et de responsabilités, le conseil consultatif a été réduit à un organisme ayant peu de pouvoir et pas beaucoup d'influence. À moins d'avoir eu une occasion spéciale de se renseigner à son sujet, les commissaires et les enseignants ont été peu enclins à reconnaître le conseil ou son rôle. Ce n'est certainement pas un groupe vers lequel les ministres ou les organismes participant à l'éducation se tournent pour leur inspiration, une analyse ou des solutions. Les ministres vont plus vraisemblablement retenir les services des autres organismes en place ou, s'il y a lieu, en créer de nouveau. Les organismes participant à l'éducation vont plus vraisemblablement rechercher une consultation directe.

Nous sommes donc devant un dilemme. Est-ce que le rôle minimal actuel du conseil en justifie le statut en tant que seul organisme statutaire dans le domaine de l'éducation publique, un conseil avec des réunions sous mandat et se rapportant à la législature? Tout ceci semble une maigre affaire pour une structure tellement formelle.

D. RECOMMANDATIONS

I. Nous recommandons donc que le conseil consultatif soit dissout et que la Loi sur l'administration scolaire et la Loi des écoles publiques soient amendées afin d'y éliminer toute référence au conseil consultatif.

II. Si la législation actuelle portant sur les exercices religieux et les manifestations patriotiques est maintenue, nous recommandons en plus qu'un comité sur les exercices religieux et les manifestations patriotiques soit formé, avec un nombre approprié de membres, dans le but d'établir des règlements concernant les exercices religieux et les manifestations patriotiques dans les écoles publiques.

E. SOURCES

Les rapports annuels du Ministère de l'Éducation, de 1890 à 1986, incluant les rapports annuels du conseil consultatif.

Wall, William M., The Advisory Board and the Development of Public School Education "Le conseil consultatif et l'évolution de l'enseignement dans les écoles publiques". Thèse de Maîtrise en éducation, Faculté d'éducation, Université du Manitoba, 1939.

Wilson, William, J., Daniel McIntyre and Education in Winnipeg "Daniel McIntyre et l'éducation à Winnipeg", thèse de Maîtrise en éducation, Faculté d'éducation, Université du Manitoba, 1978.

Juin 1989

NOTES SOMMAIRES SUR LE CONSEIL CONSULTATIF

1. Formé en vertu de l'article 10 de la Loi sur l'administration scolaire.

2. Le conseil se compose de :

   - Le directeur de l'administration (ou son représentant)
   - Le directeur de l'élaboration des programmes (ou son représentant)
   - Le président du Comité de perfectionnement de l'Association des enseignants du Manitoba (ou son représentant)

   et d'au moins 21 personnes et d'au plus 26 personnes nommées par un arrêté ministériel, tel que ci-dessous :

   - un représentant régional
   - un représentant des collèges communautaires
   - un représentant de l'Association des directeurs généraux d'écoles du Manitoba
   - trois représentants de l'Association des enseignants du Manitoba
   - quatre représentants de l'Association des commissaires d'école du Manitoba
   - un représentant de l'Université du Manitoba
   - un représentant de l'Université de Brandon
   - un représentant de l'Université de Winnipeg
   - au moins huit membres ne représentant pas l'un des quelconques organismes ci-dessus et qui ne sont pas des fonctionnaires du Ministère (des membres-citoyens)

3. Le mandat des membres est de deux ans, se terminant le 30 avril. Toutefois, les membres continuent jusqu'à ce que leur successeur soit nommé.

4. Un membre nommé peut être nommé à nouveau pour un deuxième mandat consécutif; mais, il ne peut être nommé pour un troisième mandat, à moins qu'une année au minimum ne se soit écoulée.

5. Le secrétaire est nommé par le ministre et il n'a pas droit de vote.

6. Les pouvoirs du conseil sont les suivants :

- Établir des règlements en ce qui concerne les exercices religieux et les manifestations patriotiques.

- Étudier les rapports des comités nommés par le ministre pour examiner et réviser les résumés de cours et de matières et faire des recommandations au ministre.

- Évaluer les programmes d'études, les manuels scolaires et tout autre matériel pédagogique, de sa propre initiative ou sur référence du ministre.

  NOTE : Cette fonction a été déléguée au Comité d'étude de la politique en matière de programmes scolaires.

- S'engager dans la recherche et l'étude de questions de politique en matière d'éducation (autres que celles d'ordre administratif).

- Étudier toute autre question pouvant lui être référée par le ministre.

7. Le conseil se réunit au moins cinq fois par année.